

POLSKA: ZASTÓJ CZY ROZWÓJ?

Praca, praworządność,
inwestycje, innowacje

ALEKSANDER ŁASZEK
RAFAŁ TRZECIAKOWSKI
MARCIN ZIELIŃSKI

pod kierunkiem merytorycznym
LESZKA BALCEROWICZA

Raport pod kierunkiem merytorycznym Leszka Balcerowicza

Autorzy:

Aleksander Łaszek
Rafał Trzeciakowski
Marcin Zieliński

Podziękowania dla:

Andrzeja Rzońcy – za pomoc przy pracach nad koncepcją raportu
Agaty Strzemeckiej – za ogromne wsparcie organizacyjne na każdym etapie prac
Marka Tatały – za wnikliwe uwagi, dzięki którym raport stał się bardziej zrozumiały
Marcina Lewandowskiego – za pomoc w zbieraniu danych

Korekta:

Lena Marciniak-Cąkała / Słowne Babki



Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR
ul. Ignacego Krasickiego 9A
02-628 Warszawa

Partnerem raportu jest Press Glass



luty 2021

ISBN 978-83-63408-01-5

POLSKA: ZASTÓJ CZY ROZWÓJ?

Praca, praworządność,
inwestycje, innowacje

SPIS TREŚCI

Synteza	9
1. Od czego zależy wzrost gospodarczy	9
2. Rozwój Polski po socjalizmie, rządy PiS i pandemia	10
3. Scenariusz ostrzegawczy – dlaczego bez reform nie dogonimy Zachodu	12
4. Scenariusz reform – co zrobić, żeby polska gospodarka wciąż szybko się rozwijała	15
1. Od czego zależy wzrost gospodarczy	17
1.1. Jak analizować wzrost gospodarczy	17
1.2. Jak inni doganiali kraje rozwinięte	22
2. Rozwój Polski po socjalizmie, rządy PiS i pandemia	37
2.1. Wyniki gospodarcze Polski na tle innych krajów postsocjalistycznych	37
2.2. Słabości polskiej gospodarki przed przejęciem władzy przez PiS	40
2.3. Zła transformacja po 2015 roku – ustrojowy regres i osłabianie finansów publicznych	47
2.4. Dotychczasowy wpływ pandemii na wzrost gospodarczy	53
2.5. Sytuacja finansów publicznych	54
3. Scenariusz ostrzegawczy – dlaczego bez reform nie dogonimy Zachodu	57
3.1. Co wynika z projekcji wzrostu polskiej gospodarki	57
3.2. Dlaczego spowolnienie wzrostu gospodarczego może być głębsze od wskazywanego przez dostępne projekcje	62
3.3. Dlaczego bez reform będzie ubywać rąk do pracy	67
3.4. Dlaczego bez reform nie będzie można utrzymać wzrostu łącznej produktywności	69
3.5. Dlaczego bez reform nadal będzie mało inwestycji i związanych z nimi innowacji	74
4. Scenariusz reform: co zrobić, by polska gospodarka wciąż szybko się rozwijała	79
4.1. Gdzie szukać możliwości szybszego wzrostu	79
4.2. Rekomendacje: jak wzmocnić długookresowy potencjał polskiej gospodarki po pandemii	85
4.3. Rekomendacje FOR na tle propozycji innych organizacji	99
Dodatek 1. Przyjęty model	101
Bibliografia	102

SPIS WYKRESÓW

Wykres 1.1. Wzrost PKB na mieszkańca w okresie I i okresie II	25
Wykres 1.2. Kryzysy a zmienność wzrostu w krajach sukcesów i niepowodzeń	26
Wykres 1.3. Występowanie kryzysów bankowych i finansów publicznych	27
Wykres 1.4. Dekompozycja wzrostu gospodarczego przypadków sukcesów i niepowodzeń	28
Wykres 1.5. Zmiana siły poszczególnych czynników wzrostu w krajach, które szybko rosły w okresie I	29
Wykres 1.6. Porównanie źródeł wzrostu w okresie I i II	29
Wykres 1.7. Poziom praworządności w stosunku do USA, gdy dany kraj znajdował się na poziomie rozwoju Polski i 20 lat później (od -1 do +1)	31
Wykres 1.8. Poziom wolności gospodarczej w stosunku do USA, kiedy dany kraj był na poziomie rozwoju Polski i 20 lat później	32
Wykres 1.9. Poziom otwartości międzynarodowej gospodarki jako % USA, gdy dany kraj był na poziomie rozwoju Polski i 20 lat później	33
Wykres 1.10. Średni poziom bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) w okresie II	34
Wykres 1.11. Usługi kapitałowe netto maszyn i (nietransportowych) urządzeń, gdy dany kraj był na poziomie rozwoju Polski i 20 lat później, oraz w Polsce w 2017 roku	35
Wykres 2.1. PKB na mieszkańca państw członkowskich UE z dawnego bloku wschodniego	39
Wykres 2.2. Wzrost PKB na mieszkańca Polski na tle innych krajów	39
Wykres 2.3. Emisja CO ₂ na jednostkę PKB	40
Wykres 2.4. Klin podatkowy osoby zarabiającej połowę przeciętnego wynagrodzenia	45
Wykres 2.5. Struktura wytwarzania polskiego PKB według sektorów w 2015 roku	46
Wykres 2.6. Zmiany wieku emerytalnego a stopa zatrudnienia	50
Wykres 2.7. Praworządność a udział mikroprzedsiębiorstw w zatrudnieniu w krajach UE w 2016 roku	51
Wykres 2.8. Zmiana zatrudnienia w latach 2015–2019 w przedsiębiorstwach niefinansowych według ich wielkości	52
Wykres 2.9. Nadmiarowe zgony tygodniowo w Polsce w 2020 roku (w stosunku do średniej 2016–2019)	53
Wykres 3.1. Zmiana nakładów pracy w Polsce w projekcjach OECD i KE (r/r)	59
Wykres 3.2. Stopa wzrostu łącznej wydajności czynników produkcji TFP w Polsce w projekcjach OECD i KE	60
Wykres 3.3. Relacja zasobu dóbr kapitałowych do PKB w Polsce w projekcjach OECD i KE	60
Wykres 3.4. PKB na mieszkańca Polski w relacji do Niemiec i USA	61
Wykres 3.5. Współczynnik zmienności wzrostu PKB na mieszkańca	62
Wykres 3.6. Wpływ działań antykryzysowych oraz wybranych innych ustaw na wzrost deficytu sektora finansów publicznych w stosunku do 2019 roku (% PKB)	65

Wykres 3.7. Projekcja zmiany wydatków emerytalnych i rentowych	66
Wykres 3.8. Przeciętne świadczenie emerytalno-rentowe w relacji do przeciętnego wynagrodzenia	66
Wykres 3.9. Wyborcy w wieku emerytalnym i przedemerytalnym	66
Wykres 3.10. Wkład zmiany zatrudnienia we wzrost PKB na mieszkańca	67
Wykres 3.11. Tempo wzrostu łącznej produktywności w krajach, które startując z obecnego poziomu rozwoju Polski, osiągnęły sukces lub doświadczyły niepowodzenia	70
Wykres 3.12. Rozkład łącznej produktywności według formy własności	72
Wykres 3.13. Wydajność firm według wielkości w stosunku do Niemiec	73
Wykres 3.14. Udział przedsiębiorstw według wielkości w zatrudnieniu w Polsce i w Niemczech	73
Wykres 3.15. Struktura osób pracujących w szarej strefie w 2018 roku	73
Wykres 3.16. Odsetek firm innowacyjnych (wprowadzających nowe produkty i procesy) według wielkości	73
Wykres 3.17. Wkład wzrostu zasobu dóbr kapitałowych do wzrostu PKB na mieszkańca	75
Wykres 3.18. Maksymalna kara za nieprzestrzeganie zasad raportowania schematów podatkowych dla osoby fizycznej	76
Wykres 3.19. Stopa inwestycji przedsiębiorstw i gospodarstw domowych	76
Wykres 3.20. Roczny czas potrzebny na rozliczenie podatków w 2019 roku	77
Wykres 4.1. Stopa zatrudnienia w Polsce i Niemczech w 2019 roku	80
Wykres 4.2. Spadek liczby osób pracujących w Polsce do 2050 roku	81
Wykres 4.3. Migracje a PKB na mieszkańca w 2016 roku	83
Wykres 4.4. Wpływ reform na wzrost	86

SPIS TABEL

Tabela 1.1. Porównanie rachunku wzrostu dla Polski w latach 1990–2011 na podstawie Penn World Tables	20
Tabela 1.2. Przypadki osiągnięcia poziomu rozwoju dzisiejszej Polski w stosunku do USA	24
Tabela 2.1. Udział zatrudnienia w rolnictwie w wybranych krajach w latach 1990–2020 (%)	46
Tabela 3.1. Najważniejsze założenia projekcji OECD i KE	58
Tabela 4.1. Wpływ proponowanych reform na zatrudnienie, wydajność, inwestycje i stabilność polskiej gospodarki	87

SYNTEZA

1. Od czego zależy wzrost gospodarczy

- Tempo wzrostu gospodarczego ma fundamentalne znaczenie dla poziomu życia, szczególnie w przypadku krajów, które muszą nadrabiać stracony czas, takich jak Polska. Tempo poprawy warunków życia pracowników, przedsiębiorców czy emerytów zależy od tempa przyszłego rozwoju gospodarki. Tylko wysoki wzrost gospodarczy pozwoli na zaspokojenie materialnych potrzeb, a także na szybsze zbliżenie poziomu życia w naszym kraju do innych państw Europy Zachodniej. Od tego zależy też pozycja Polski w świecie. W niespokojnych czasach wzrost gospodarczy jest najlepszą gwarancją poprawy naszego bezpieczeństwa.
- Wyniki gospodarcze kraju są wypadkową dłuższych okresów stabilnego wzrostu i ewentualnych załamań. W okresach relatywnie stabilnego wzrostu kluczowe znaczenie mają siły systematyczne, tworzące odpowiednie warunki dla innowacji i oddziałujące na wzrost gospodarczy przez dłuższy czas lub ciągle. Na wyniki gospodarcze duży wpływ mają też jednak krótkie, ale głębokie załamania wzrostu. Ich występowanie zwykle negatywnie rzutuje na przeciętne tempo wzrostu w dłuższej perspektywie, tj. kilkunastu i więcej lat (Balcerowicz i Rzońca 2010).
- Za dynamikę gospodarczą poza okresami załamań wzrostu odpowiadają systematyczne siły rozwoju. Działają one poprzez zmiany w zatrudnieniu oraz wydajności pracy, która jest pochodną inwestycji kumulujących się w kapitał i zmian łącznej produktywności (zmian w produkcji osiągniętych bez zmian w zatrudnieniu i inwestycji w zwiększenie zdolności wytwórczych), i zależą przede wszystkim od instytucji napędowych oraz polityki gospodarczej kształtowanej pod ich wpływem.
- Do kluczowych instytucji napędowych w świetle szerokiej literatury dotyczącej wzrostu gospodarczego należą: udział sektora prywatnego we własności przedsiębiorstw; stopień swobody prywatnej przedsiębiorczości; poziom ochrony prywatnych praw własności, w tym stabilność i wysokość podatków, która zależy głównie od wysokości wydatków socjalnych w stosunku do PKB; natężenie konkurencji między dostawcami. Są one wzmacniane przez wolnorynkowe reformy rozumiane jako zmiany działalności i struktur państwa, sprzyjające wzrostowi legalnego wolnego rynku.
- Ryzyko załamań i ich negatywny wpływ na wzrost gospodarczy zależą od kształtu instytucji stabilizujących. Dobre instytucje stabilizujące zwiększają odporność gospodarki na zewnętrzne wstrząsy oraz minimalizują wstrząsy generowane przez krajową politykę gospodarczą. Wśród instytucji stabilizujących należy wymienić: system pieniężny i walutowy (determinujący stabilność pieniądza oraz ryzyko kryzysu walutowego), ograniczenia dotyczące wydatków państwa i długu publicznego (wpływające na ryzyko kryzysu fiskalnego), a także instytucje określające ryzyko kryzysów finansowych, w tym bankowych. W ostatecznym rozrachunku kształt instytucji stabilizujących i ich siła zależą od typu systemu politycznego, a ściślej – od stopnia koncentracji władzy politycznej. Największe kryzysy społeczno-gospodarcze zdarzają się w dyktaturach.

2. Rozwój Polski po socjalizmie, rządy PiS i pandemia

- Dekady gospodarki centralnie planowanej przyniosły krajom bloku wschodniego ogromne straty. Istnieją duże rozbieżności w szacunkach dochodów w 1989 roku, prawdopodobnie jednak Polska była najbiedniejszym ze wszystkich krajów bloku wschodniego, które dołączyły później do UE. Pomimo hasła o industrializacji w propagandzie PRL w 1989 roku wciąż ok. ¼ pracujących znajdowało zatrudnienie w rolnictwie, wartość produkcji przemysłowej była niska, a przemysł ciężki emitował dużo dwutlenku węgla i zanieczyszczeń. Ponadto zbyt małą rolę odgrywały usługi. Dodatkowo w schyłkowym okresie polskiego socjalizmu sytuację pogarszały gwałtowna inflacja, masowe niedobory i wysoki dług zagraniczny.
- Polska jako pierwszy kraj regionu wprowadziła kompleksowy i radykalny plan reform oraz stabilizacji gospodarki (tzw. plan Balcerowicza). W jego ramach przeprowadzono zakrojoną na szeroką skalę deregulację, rozumianą jako usunięcie administracyjnych i innych regulacyjnych ograniczeń wolności gospodarczej (zniesiono m.in. reglamentację i kontrolę cen). Dzięki temu w 1992 roku Polska jako pierwszy kraj transformacji weszła na ścieżkę wzrostu gospodarczego. Zaczynając jako najbiedniejszy kraj regionu, Polska wyprzedziła Bułgarię, Chorwację, Rumunię, Łotwę i Węgry, prawie zrównała się ze Słowacją oraz sporo zmniejszyła dystans do Litwy, Estonii, Słowenii i Czech. Przekształcenia własnościowe, wynikające zarówno z prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, jak i z powstawania nowych firm prywatnych, doprowadziły do wzrostu udziału sektora prywatnego w gospodarce. Prywatne przedsiębiorstwa przyczyniły się zaś do zmiany struktury produkcji oraz zatrudnienia. Struktura polskiej gospodarki zaczęła upodabniać się do struktury gospodarek krajów rozwiniętych.
- Mimo radykalnych wolnorynkowych reform pozostały w Polsce obszary wymagające dalszych zmian. Takimi problemami są: niedokończona prywatyzacja, przeregulowanie, niesprawny wymiar sprawiedliwości, duża zmienność prawa oraz zagmatwany system podatkowy z licznymi wyjątkami i przywilejami, które go komplikują, a które przyczyniają się do tego, że spowodowany przez nie ubytek dochodów wymaga wysokich stawek podatkowych dla pozbawianych przywilejów. Z tych problemów wynikają niska stopa zatrudnienia i inwestycji oraz duże zatrudnienie w mniej wydajnych, ale cieszących się licznymi preferencjami sektorach: rolnictwie i mikroprzedsiębiorstwach. Wskazane problemy zostały pogłębione po 2015 roku przez politykę Prawa i Sprawiedliwości.
- W ostatnich latach PiS wprowadziło szkodliwe zmiany uderzające w poziom aktywności zawodowej Polaków.
 1. Cofnęło wprowadzoną przez poprzedni rząd reformę podnoszącą wiek emerytalny, w rezultacie czego stopa zatrudnienia kobiet w wieku 60–65 lat oraz mężczyzn w wieku 65–69 lat zaczęła spadać pomimo bardzo dobrej koniunktury.
 2. Wprowadziło wiele zmian osłabiających związek między długością pracy i wpłaconymi składkami a przyszłą emeryturą. Poza obniżeniem wieku emerytalnego przyczyniły się do tego m.in. podwyżki emerytury minimalnej, waloryzacja kwotowa, emerytury dla matek, obniżki składek dla samozatrudnionych oraz trzynaste i czternaste emerytury.
 3. Wprowadziło program 500+, który do 2019 roku uzależniał wypłatę świadczenia na pierwsze dziecko od progu dochodów w rodzinie, zachęcając zwłaszcza go-

rzej wykwalifikowane kobiety do opuszczania rynku pracy. Choć likwidacja progów w 2019 roku zmniejszyła bezpośredni negatywny wpływ programu na zatrudnienie, to jego wysokie koszty (rozszerzenie 500+ podwoiło je do ponad 40 mld zł rocznie) w ostatecznym rozrachunku obciążają pracujących.

- Polityka PiS uderza także w potencjał do wzrostu wydajności pracy, czym tworzy kolejne bariery dla wzrostu najwydajniejszych przedsiębiorstw. Ograniczenia konkurencji, państwowe monopole, problemy z praworządnością czy nieprzewidywalne zmiany prawa sprawiają, że rozwój firm staje się trudniejszy i bardziej ryzykowny, na czym traci cała gospodarka.
 1. Działania PiS przyczyniły się do ograniczenia wolności gospodarczej w Polsce. Po pierwsze, PiS wprowadziło wiele szkodliwych regulacji sektorowych jak zakaz sprzedaży ziemi rolnej, zakaz handlu w niedziele czy ograniczenia dotyczące otwierania nowych aptek. Po drugie, prowadziło politykę renacjonalizacji firm prywatnych. Szczególnie niebezpieczna dla stabilności wzrostu gospodarczego jest rosnąca rola własności państwowej w sektorze bankowym. Po przejęciu Alior Banku i Pekao (ta pierwsza nacjonalizacja została rozpoczęta przez rząd PO-PSL) polskie państwo kontroluje ponad 40% aktywów sektora bankowego. Państwowa własność banków prowadzi do upolitycznienia ich działalności kredytowej przez np. podporządkowanie decyzji kredytowych celom politycznym.
 2. W 2015 roku PiS rozpoczęło antyreformy wymiaru sprawiedliwości, ograniczając niezależność Trybunału Konstytucyjnego, Krajowej Rady Sądownictwa i prokuratury na rzecz politycznej kontroli. Te złe zmiany tylko pogłębiły niesprawność wymiaru sprawiedliwości. Według danych Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości w 2011 roku średni czas trwania postępowania w sądach powszechnych wynosił 4,1 miesiąca. W 2015 roku, czyli w roku przejścia władzy przez PiS, czas ten wydłużył się nieznacznie do 4,2 miesiąca. Natomiast w 2018 roku, po przeprowadzeniu „reform” w wymiarze sprawiedliwości, średni czas trwania postępowania sądowego wynosił aż 5,4 miesiąca.
 3. Problemem, który wiąże się z pracą sądów, jest kwestia niskiej jakości i nieprzewidywalności polskiego prawa. Przepisy w Polsce ulegają zmianom znacznie częściej niż w innych krajach. W rekordowym 2016 roku uchwalono ponad 35 tys. stron aktów prawnych. Inny rekord PiS pobiło w 2018 roku, kiedy opublikowano 362 strony nowelizacji ustaw podatkowych. Praktykę legislacyjną PiS cechowały: wyjątkowo pospieszne uchwalanie ważnych aktów prawnych, nadużywanie ścieżki poselskiej, dla której nie ma obowiązku sporządzania oceny skutków regulacji i przeprowadzania konsultacji, a w przypadku formalnie rządowych projektów nierzetelne sporządzanie ocen skutków regulacji oraz nieuzasadnione skracanie czasu trwania i fasadowość konsultacji publicznych.
 4. Problem nieprzewidywalności prawa w szczególności dotyczy opodatkowania, w ramach którego PiS wprowadziło szkodliwe podatki sektorowe (przede wszystkim podatek bankowy i dotychczas zawieszony podatek od handlu detalicznego), dodatkowe ulgi (m.in. zwolnienie z PIT dla osób do 26. roku życia, obniżony CIT dla firm o przychodach do 2 mln euro) i *de facto* dodatkowy próg podatkowy (tzw. danina solidarnościowa) oraz wiele innych podatków oficjalnie nazywanych opłatami (jak opłaty: emisyjna, recyklingowa, cukrowa czy mocowa). Jednocześnie metody wykorzystywane do uszczelniania systemu podatkowego zwiększyły jeszcze bardziej jego represyjność.

- Ograniczenia wolności gospodarczej, nieprzewidywalne zmiany przepisów i atak na niezależność sądów przynoszą już widoczne negatywne skutki, podważając zaufanie przedsiębiorców do polskiego państwa – skutkiem tego są załamanie stopy inwestycji (w szczególności prywatnych) po 2015 roku (w 2017 roku – do najniższego poziomu od 1995 roku) czy malejąca liczba małych i średnich firm (rośnie za to liczba promowanych przez PiS preferencjami podatkowymi mikroprzedsiębiorstw, które przy ograniczonej skali działalności nie mogą być motorem wzrostu gospodarczego).
- Dzięki zarówno strukturze sektorowej, jak i relatywnie niewielkiej liczbie zakażeń polska gospodarka relatywnie mało ucierpiała wskutek pierwszej fali pandemii. Konsekwencje gospodarcze drugiej fali pandemii, mimo że odnotowany w Polsce wzrost śmiertelności należał do najwyższych w Unii Europejskiej, wydają się bardziej ograniczone niż w pierwszej dzięki dostosowaniu się większości sektorów gospodarki do nowych, trudniejszych okoliczności.
- Problemem staje się jednak trwała presja na wzrost deficytu finansów publicznych. Koszt pakietów pomocowych jest jednorazowy, a w kolejnych latach budżet państwa będą obciążały przede wszystkim koszty odsetek od zaciągniętego na ten cel długu. Wzrost deficytu w 2020 roku w porównaniu do roku poprzedniego wynika nie tyle ze skutków pandemii, która obok programów pomocowych wiązała się ze spadkiem dochodów, ile przede wszystkim z wejścia w życie „piątki Morawieckiego” (rozszerzenie 500+, obniżenie PIT) oraz innych zmian (stopniowy wzrost wydatków na zdrowie do 6% PKB, wzrost wydatków na armię do 2,5% PKB oraz czternaste emerytury). Łącznie do 2024 roku deficyt sektora finansów publicznych wzrośnie w porównaniu z 2019 rokiem o ponad 2% PKB. W połączeniu z rosnącymi napięciami w systemie emerytalnym, spowodowanymi niskim wiekiem emerytalnym pomimo rosnącej długości życia i starzenia się społeczeństwa, wysoki deficyt strukturalny będzie rosnącym zagrożeniem dla stabilności finansów publicznych i dla wzrostu gospodarczego.

3. Scenariusz ostrzegawczy – dlaczego bez reform nie dogonimy Zachodu

- W najbliższych latach można oczekiwać silnego odbicia gospodarki. Trudno w tej chwili przewidzieć dokładny moment zakończenia pandemii, ale zapewne towarzyszyć mu będzie szybki wzrost gospodarczy. Odmrożenie obecnie zamkniętych sektorów automatycznie podniesie PKB, a ponadto skorzystamy na odbiciu gospodarek naszych partnerów handlowych i szerzej – gospodarki światowej. Ponadto przejściowo do szybszego wzrostu gospodarczego przyczyni się napływ środków unijnych, przede wszystkim z Funduszu Odbudowy. W jego przypadku wyzwaniem będzie takie wykorzystanie środków, by przyczyniły się one nie tylko do wzrostu w najbliższych latach, lecz także trwale zwiększyły potencjał polskiej gospodarki.
- Odbicie po pandemii nie powinno jednak zmylić – według przygotowywanych przez organizacje międzynarodowe długookresowych projekcji Polsce bez reform grozi znacznie wolniejszy niż w przeszłości wzrost gospodarczy. Kraje biedniejsze mogą szybko rosnąć, kopiując technologie i rozwiązania organizacyjne od krajów wyżej rozwiniętych, jednak wraz ze zmniejszaniem się dystansu do światowej czołówki utrzymanie dalszego wzrostu wymaga coraz sprawniejszych instytucji napędowych oraz wzmocnienia instytucji

stabilizujących, które pomagają unikać załamania. Na tempo wzrostu gospodarczego Polski dodatkowo negatywnie będą wpływać starzenie się społeczeństwa i malejąca liczba osób w wieku produkcyjnym. Dlatego dotychczasowy poziom wolności gospodarczej czy praworządności, który pozwolił Polsce osiągnąć obecny stan rozwoju, nie wystarczy, aby dogonić najbogatsze kraje Zachodu. Niewykluczone, że przy braku postępu w reformach, od których zależy tempo wzrostu innowacyjności i inwestycji, Polska zacznie zwiększać dystans do Zachodu.

- Według projekcji OECD w latach 2020–2050 wzrost spowolni do 1,8% rocznie. Komisja Europejska jest tylko nieznacznie bardziej optymistyczna i przewiduje, że przeciętne tempo wzrostu wyniesie 2% rocznie. Chociaż według tych projekcji Polska jeszcze przez ok. 15 lat będzie rozwijała się szybciej niż USA i Niemcy, to później negatywne skutki przemian demograficznych oraz niewystarczająca jakość instytucji zatrzymają konwergencję. W rezultacie OECD szacuje, że z obecnego poziomu niecałych 65% PKB na mieszkańca Niemiec maksymalnie osiągniemy niewiele wyższy poziom 73% PKB. Stanie się to ok. 2035 roku, po czym w kolejnych latach polska gospodarka będzie się kurczyć w stosunku do niemieckiej – w efekcie polski PKB na mieszkańca spadnie poniżej 70% poziomu Niemiec. Komisja Europejska szacuje, że zdołamy utrzymać szybsze tempo wzrostu gospodarczego do 2040 roku, osiągając poziom niemal 80% PKB na mieszkańca Niemiec. Gorzej wypada porównanie projekcji dla Polski i USA. Zestawienie projekcji OECD dla USA (Komisja Europejska nie przygotowuje projekcji dla tego kraju) z projekcjami OECD i Komisji Europejskiej dla Polski pokazuje, że osiągniemy maksymalnie poziom niewiele ponad 60% PKB na mieszkańca USA (wobec ponad 50% obecnie).
- Projekcje te oparte są na mechanicznych założeniach co do systematycznych sił rozwoju. Nie uwzględniają one jednak trudnych do przewidzenia wstrząsów i załamania wzrostu. Ponadto projekcje powstają przy założeniu braku zmian w systemie i polityce gospodarczej, w tym tych negatywnych dla wzrostu, np. dalszej erozji bezpieczników w systemie emerytalnym czy dalszego upolityczniania gospodarki. Dlatego trzeba uznać, że projekcje te zaniżają ryzyko wynikających z braku odpowiednich reform zagrożeń dla przyszłego wzrostu naszej gospodarki. Obecnie można wskazać na co najmniej trzy istotne zagrożenia dla wzrostu: postępującą nacjonalizację sektora bankowego, wysoki deficyt sektora finansów publicznych oraz rosnące napięcia w systemie emerytalnym.
 1. Obecnie polski sektor bankowy nie jest przerośnięty i należy do najlepiej skapitalizowanych w UE, co czyni go jednym z najbezpieczniejszych w Europie. Przejęcie przez państwo kontroli nad Alior Bankiem i Pekao niebezpiecznie zwiększa jednak wpływ polityków na politykę kredytową banków. Liczne doświadczenia międzynarodowe pokazują, że za sprawą rosnącego udziału własności państwowej w bankach rachunek polityczny zaczyna brać górę nad rachunkiem ekonomicznym, co prowadzi do udzielania wątpliwej jakości kredytów i z czasem zwiększa ryzyko wybuchu kryzysu bankowego. Problem został dodatkowo pogłębiony przez osłabienie niezależności i wiarygodności regulatora (KNF), do którego zaufanie podważyły zarzuty korupcyjne stawiane poprzedniemu przewodniczącemu. Dodatkowymi czynnikami zagrażającymi stabilności sektora bankowego są też: niska rentowność kapitału własnego banków, perspektywa strat kredytowych w wyniku problemów finansowych kredytobiorców wskutek pandemii, ryzyko prawne związane z kredytami walutowymi, polityka bardzo niskich stóp procentowych oraz wypieranie finansowania bankowego przez środki rządowe kierowane bezpośrednio do przedsiębiorstw (Kawalec i Błażuk 2011).

2. Deficyt sektora finansów publicznych spada wraz ze wzrostem wpływów podatkowych w dobrej koniunkturze, a rośnie wraz z ich spadkiem i wzrostem wydatków w złej koniunkturze. Deficyt strukturalny jest miarą oczyszczoną z tego rodzaju wahań cyklicznych. Dotychczas szybki wzrost gospodarczy ograniczał negatywne konsekwencje utrzymującego się deficytu strukturalnego. Wysoki deficyt strukturalny oznacza gwałtowny wzrost deficytu sektora finansów publicznych w przypadku silnego spowolnienia wzrostu gospodarczego. Takie spowolnienie może być wywołane zewnętrznym wstrząsem, jak działało się to wcześniej w 2008 i 2011 roku czy obecnie w trakcie pandemii, doprowadzając do wzrostu długu publicznego. W ostatnim czasie Węgry popadły w kłopoty fiskalne przy długu publicznym na poziomie ok. 65% PKB, czyli wyraźnie niższym niż u wielu zachodnioeuropejskich gospodarek. Musimy pamiętać, że kraje na średnim poziomie rozwoju gospodarczego, takie jak Polska, są dużo mniej odporne na tego typu wstrząsy niż kraje rozwinięte.
 3. Jeśli utrzymany pozostanie obniżony wiek emerytalny, to w warunkach starzejącego się społeczeństwa jedyną możliwością ustabilizowania wydatków emerytalnych będzie stopniowe zmniejszanie wysokości przeciętnej emerytury – i tak obecnie działa ZUS. Zgodnie z prognozą Komisji Europejskiej z 2018 roku średnie świadczenie spadnie z 45% przeciętneho wynagrodzenia w 2020 roku do 27% w roku 2050. W rzeczywistości przy utrzymaniu obniżonego wieku emerytalnego w kolejnych dekadach będzie rosła presja na zmianę sposobu wyliczania emerytur i w efekcie na zwiększanie wydatków emerytalnych. Już w 2031 roku osoby w wieku emerytalnym bądź przedemerytalnym będą stanowiły 40% wyborców. Potencjalne koszty wzrostu wydatków emerytalnych mogą być bardzo wysokie: szacujemy, że utrzymanie obecnej relacji przeciętnej emerytury i wynagrodzenia w 2050 roku wymagałoby zwiększenia wydatków publicznych i w rezultacie podatków o ponad 6% PKB.
- Z perspektywy PKB na mieszkańca istotne jest to, jaki odsetek populacji pracuje, co z kolei zależy od dwóch czynników: struktury demograficznej oraz stopy zatrudnienia w poszczególnych grupach wiekowych. Największy odsetek pracujących jest wśród osób w wieku produkcyjnym. Polskie społeczeństwo jest jednym z najszybciej starzejących się w UE – w nadchodzących dekadach będzie przybywało osób starszych, wśród których większość nie pracuje, a liczba mogących pracować ludzi młodszych zmaleje. Według projekcji Eurostatu do 2050 roku liczba osób w wieku 20–69 lat zmniejszy się o ponad 5 mln, co wedle naszych szacunków oznacza spadek liczby osób pracujących o ponad 2,5 mln (przy założeniu, że obecny wiek emerytalny pozostanie niezmienny).
 - Polska dotychczas odnotowywała szybki wzrost łącznej produktywności i w efekcie wydajności pracy dzięki przepływowi pracowników z sektorów, gdzie produktywność była niska (z rolnictwa i, w początkowym okresie transformacji, z przemysłu), do sektorów o wyższej łącznej produktywności (usługi rynkowe i część przemysłu o dużej wartości dodanej). Z powodu wyczerpywania się przestrzeni do przepływu pracowników do sektorów o wyższej produktywności kluczowego znaczenia nabiera wzrost łącznej produktywności w ramach poszczególnych sektorów gospodarki. Rozwój wydajniejszych przedsiębiorstw jest obecnie ograniczany przez liczne regulacje osłabiające konkurencję, w tym przede wszystkim wyjątkowo szeroki na tle krajów UE i OECD zakres państwowej własności przedsiębiorstw, zmienność przepisów i niesprawne sądy oraz preferencje podatkowe dla samozatrudnienia i najmniejszych firm. Konsekwencją zachowania przez państwo kontroli nad licznymi firmami oraz nadreprezentacji mikroprzedsiębiorstw może być trwale niższy poziom łącznej produktywności w Polsce niż w USA czy w Niemczech.

- Bariery, z którymi borykają się wszystkie przedsiębiorstwa w Polsce, szczególnie uderzają w firmy innowacyjne, czyli takie, które wprowadzają na rynek nowe produkty czy stosują nowe metody produkcji. Innowacyjne firmy są wyjątkowo czułe na regulacje ograniczające konkurencję, które mogą wprost nie dopuszczać niestandardowych pomysłów lub ograniczać wybór kooperantów. Skomplikowane i zmienne przepisy podatkowe oraz inne regulacje uderzają silniej również w firmy o mało powtarzalnym, nieszablonowym modelu biznesowym, w przypadku których problem interpretacji przepisów jest niezwykle istotny. Badania Komisji Europejskiej (Wielądek 2016) wskazują, że problem niskiej innowacyjności firm w Polsce jest szczególnie odczuwalny w mniejszych firmach, które w porównaniu do swoich odpowiedników w innych krajach UE wyjątkowo rzadko wprowadzają nowe produkty lub procesy.
- Inwestycje, z których powstaje zasób dóbr kapitałowych, pozwalają nie tylko na odtworzenie i ekstensywne zwiększenie zasobu szeroko rozumianych maszyn i urządzeń, lecz także na zakup sprzętu nowej generacji. Innowacje wprowadzane w firmach w postaci maszyn i urządzeń nowej generacji to ucieleśniony postęp techniczny. W Polsce do wytworzenia jednej jednostki PKB wykorzystuje się mniej dóbr kapitałowych niż w większości gospodarek UE.
- Niski stosunek zasobu kapitału do PKB i związana z tym niska stopa inwestycji to jeszcze jeden przejaw nieoptymalnego wykorzystania czynników produkcji. Złe warunki prowadzenia działalności ograniczają rozmiar sektora przedsiębiorstw i ich stopę inwestycji. Wzrost sektora przedsiębiorstw mógłby doprowadzić do wzrostu zasobu kapitału i w efekcie do wzrostu PKB, wymagałoby to jednak zmian w polityce gospodarczej: poprawy praworządności, wzrostu natężenia konkurencji oraz ograniczenia zniechęcających do rozwoju preferencji podatkowo-składkowych dla samozatrudnionych i małych firm.

4. Scenariusz reform – co zrobić, żeby polska gospodarka wciąż szybko się rozwijała

- Nie jesteśmy skazani na scenariusz wynikający z projekcji Komisji Europejskiej i OECD. Odpowiednie reformy mogą umożliwić polskiej gospodarce dalsze doganianie Zachodu. Poniżej wskazujemy obszary, dzięki którym można wzmocnić polski wzrost gospodarczy.
 - Gdyby odsetek osób pracujących w poszczególnych grupach wiekowych w 2050 roku był w Polsce tak wysoki jak obecnie w Niemczech, liczba pracujących byłaby większa o prawie 1,2 mln osób. Wymagałoby to wprowadzenia ułatwień w łączeniu życia rodzinnego i zawodowego kobiet oraz obniżenia opodatkowania najniższych płac, by uprościć wejście na rynek pracy ludziom obecnie biernym zawodowo. Z kolei podniesienie wieku emerytalnego do 67. roku życia oznaczałoby wyższy o prawie 9% odsetek pracujących w populacji. W konsekwencji PKB na mieszkańca w 2050 roku mógłby być wyższy o 11–21% w stosunku do scenariusza ostrzegawczego. Poza tym pozytywnie na wzrost gospodarczy mogłaby wpłynąć rosnąca imigracja.
 - Problemy z praworządnością tworzą dodatkowe ryzyko dla przedsiębiorców, zwłaszcza tych chcących zwiększać skalę swojej działalności. Efekt jest dodatkowo potęgowany przez system podatkowy, który preferuje mniejsze podmioty, ka-

rząc rosnące firmy wyższymi obciążeniami. W rezultacie pracownicy i kapitał tkwią w mniej efektywnych firmach. Zniesienie barier dla wzrostu najbardziej efektywnych i innowacyjnych firm poprzez zwiększenie praworządności, usprawnienie sądów i stworzenie stabilnego systemu podatkowego bez uznaniowych preferencji dla wybranych pozwoliłyby podnieść zarówno łączną produktywność przez lepsze wykorzystanie istniejących zasobów, jak i stopę inwestycji, dlatego że rozwijające się firmy inwestują więcej. Sam wzrost zasobu kapitału w relacji do PKB do poziomu niemieckiego (2,2) podniosłoby PKB na mieszkańca o 5–7%. Zwiększenie zasobu kapitału w stosunku do PKB do poziomu średniej OECD podniosłoby PKB o 8–12%.

- Kolejnym istotnym czynnikiem hamującym innowacje, a tym samym rozwój najbardziej wydajnych firm są ograniczenia konkurencji. Według analiz OECD deregulacja polskiej gospodarki do poziomu obserwowanego wśród pięciu liderów (Holandia, Wielka Brytania, Australia, Dania i Nowa Zelandia) podniosłaby produktywność o ponad 6%, a towarzyszące temu dostosowania w zasobie kapitału dałyby wzrost o kolejne 3%. W przypadku Polski za blisko połowę efektu odpowiadałaby prywatyzacja państwowych firm. Poza prywatyzacją konieczne są też zmniejszenie ograniczeń konkurencji w usługach oraz wprowadzenie ułatwień w zakładaniu firm (przede wszystkim spółek z o.o.). Analiza OECD dotyczy wpływu wprowadzonych w latach 2020–2030 reform na PKB w 2060 roku, ale, zakładając szybsze tempo ich wdrażania, można przyjąć, że większość efektów zmaterializowałaby się do 2050 roku. Dzięki odpowiednim reformom PKB na mieszkańca mógłby być o ponad 10% wyższy niż w scenariuszu ostrzegawczym.
- Wychodząc od modelu OECD, stanowiącego podstawę scenariusza ostrzegawczego, szacujemy, że domknięcie luki w stopie zatrudnienia, podniesienie wieku emerytalnego oraz zniesienie barier dla wzrostu innowacyjnych, efektywnych przedsiębiorstw dzięki większemu natężeniu konkurencji rynkowej, poprawie praworządności oraz reformie podatkowej pozwoliłyby Polsce na osiągnięcie poziomu między 87 a 98% PKB na mieszkańca Niemiec, co efektywnie zlikwidowałoby różnice w poziomie życia.

1. OD CZEGO ZALEŻY WZROST GOSPODARCZY

W ciągu ostatnich 30 lat szybki wzrost gospodarczy pozwolił Polsce na istotne zmniejszenie dystansu do krajów wysoko rozwiniętych: PKB na mieszkańca Polski wzrósł z 31% poziomu USA w 1989 roku do 53% w 2019 roku. Aby to wyjaśnić i stworzyć ramy do dyskusji o szansach Polski na dalszy sukces gospodarczy, omawiamy czynniki wpływające na wzrost gospodarczy w świetle literatury (podrozdział pierwszy) oraz analizujemy ścieżkę wzrostu krajów, które w przeszłości osiągnęły poziom rozwoju zbliżony do Polski obecnie (podrozdział drugi).

1.1. Jak analizować wzrost gospodarczy

Wyniki gospodarcze kraju są wypadkową dłuższych okresów stabilnego wzrostu i ewentualnych załamań. W okresach relatywnie stabilnego wzrostu kluczowe znaczenie mają siły systematyczne, tworzące odpowiednie warunki dla innowacji i oddziałujące na wzrost gospodarczy przez dłuższy czas lub ciągle. Jednak na wyniki gospodarcze duży wpływ mają też krótkie, ale głębokie załamania wzrostu. Ich występowanie zwykle negatywnie rzutuje na przeciętne tempo wzrostu w dłuższej perspektywie, tj. kilkunastu i więcej lat. Ryzyko załamań i ich negatywny wpływ na wzrost gospodarczy zależą od kształtu instytucji stabilizujących.

- **Znaczenie innowacji.** Innowacyjność to szukanie nowych metod tworzenia dóbr i usług oraz ciągłego testowania, czy się sprawdzają. Innowacje to znacznie więcej niż wynalazki, ponieważ równie istotne jak wynajdywanie nowych metod jest rozwijanie ich tak, by stały się praktyczne, przystępne i wystarczająco sprawne, co czyni je wartymi zastosowania. Noblista Edmund Phelps definiuje innowację jako nową metodę lub nowy produkt, które wchodzi do powszechnego użytku gdzieś na świecie (Ridley 2020). Myśląc o innowacjach w świetle tej definicji, należy podkreślić, że nie muszą to być technologie przełomowe w skali świata – wprowadzenie w danym kraju czy firmie technologii stosowanej gdzie indziej też będzie innowacją pozwalającą na tworzenie dóbr wcześniej niedostępnych. Tak rozumiane innowacje są źródłem nowoczesnego wzrostu gospodarczego. O ile przed 1800 rokiem wzrost gospodarczy był możliwy niemal wyłącznie dzięki wzrostowi liczby nakładów (przede wszystkim rosnącej liczby pracujących), o tyle dzięki innowacjom rozpoczęły się zmiany jakościowe, umożliwiające wzrost produkcji szybszy niż wzrost nakładów.
- **Wyniki gospodarcze poszczególnych krajów jako wypadkowa dłuższych okresów stabilnego wzrostu i ewentualnych załamań.** W okresach relatywnie stabilnego wzrostu kluczowe znaczenie mają siły systematyczne, tworzące odpowiednie warunki dla innowacji i oddziałujące na wzrost gospodarczy przez dłuższy czas lub ciągle. Jednak na wyniki gospodarcze duży wpływ mają też krótkie, ale głębokie załamania wzrostu, choć nie wszystkie gospodarki ich doświadczają. Występowanie załamań zwykle negatywnie rzutuje na przeciętne tempo wzrostu w dłuższej perspektywie, tj. kilkunastu i więcej lat. Ponieważ

instytucje określające ryzyko załamania i sprzyjające wyższej długofalowej dynamice gospodarczej tylko częściowo się pokrywają, Balcerowicz i Rzońca (2010) proponują analizować je w podziale na instytucje stabilizujące i napędowe.

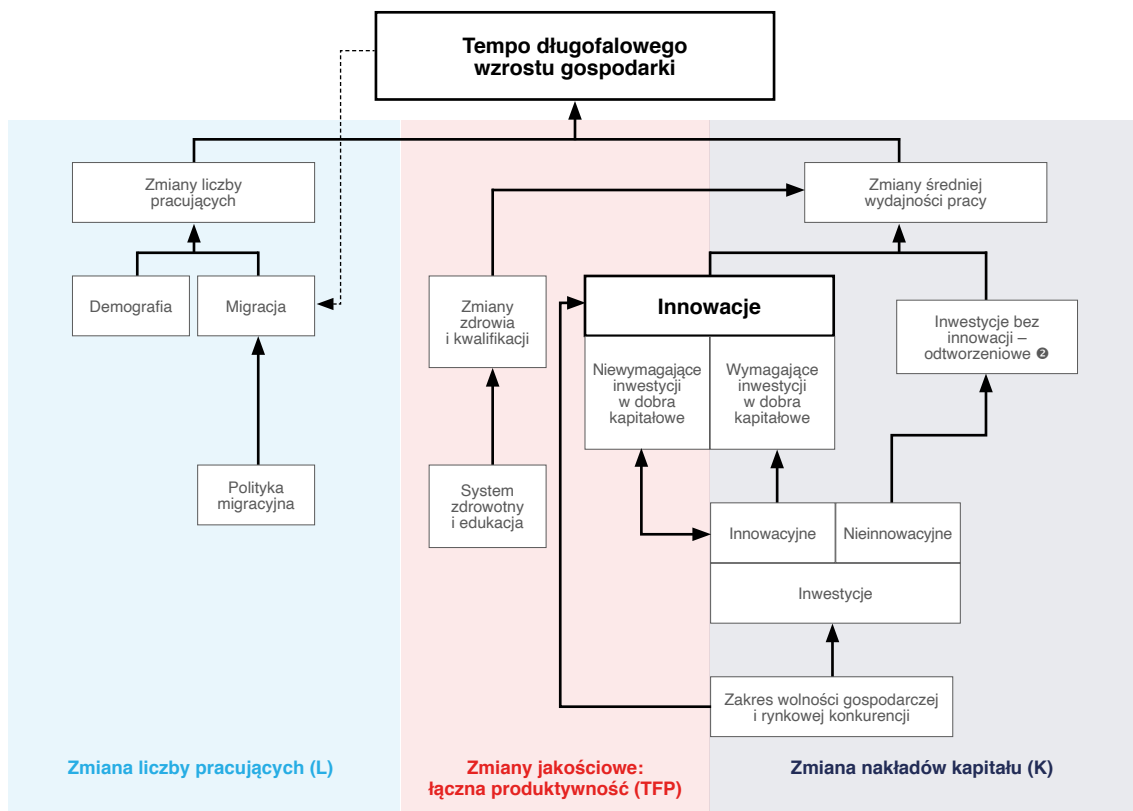
- **PKB na mieszkańca a poziom życia.** Należy odróżnić wzrost całej gospodarki od wzrostu PKB na mieszkańca. Jeśli za całość wzrostu gospodarczego odpowiada zwiększająca się liczba pracujących, która rośnie w tym samym tempie, co liczba mieszkańców, to pomimo wzrostu PKB średni poziom życia nie ulegnie poprawie. Dlatego w dalszej analizie koncentrujemy się na PKB na mieszkańca i czynnikach determinujących ten wskaźnik (odsetku pracujących mieszkańców kraju oraz wydajności ich pracy). Choć co pewien czas powraca krytyka używania PKB na mieszkańca jako miary poziomu rozwoju, to nowe, alternatywne miary (jak np. HDI, *Human Development Index* – miara rozwoju stworzona przez UNDP) pozostają silnie skorelowane z omawianym wskaźnikiem.
- **Znaczenie instytucji stabilizujących.** Od instytucji tych zależą – z definicji – ryzyko załamania i ich negatywny wpływ na wzrost gospodarczy. Dlatego dobre instytucje stabilizujące zwiększają odporność gospodarki na zewnętrzne wstrząsy oraz minimalizują wstrząsy generowane przez krajową politykę gospodarczą. Wśród instytucji stabilizujących można wymienić:
 - system pieniężny i walutowy, determinujący stabilność pieniądza oraz ryzyko kryzysu walutowego;
 - ograniczenia dotyczące wydatków państwa i długu publicznego, wpływające na ryzyko kryzysu fiskalnego;
 - instytucje wpływające na ryzyko kryzysów finansowych, w tym bankowych.

W ostatecznym rozrachunku kształt instytucji stabilizujących i ich siła zależą od typu systemu politycznego. Największe załamania gospodarki były spowodowane katastrofalną polityką dyktatorów (wielki głód na Ukrainie za Stalina, wielki skok Mao), co pokazuje, jak ważne są skala i rodzaj ograniczeń nałożonych na władzę polityczną.

- **Załamania wzrostu a wyniki gospodarcze w długim okresie.** Załamania wzrostu mają istotny wpływ na długookresowe tempo wzrostu, przez co w ciągu kilkunastu i więcej lat kraje o słabszych instytucjach stabilizujących osiągają gorsze wyniki. Cerra i Saxena (2008) pokazują, że wzrost w krajach rozwijających się jest w fazie ekspansji szybszy niż w krajach rozwiniętych, ale ponieważ są one mniej odporne na wstrząsy, tempo ich wzrostu spada znacznie bardziej w trakcie recesji, które ponadto zdarzają się w nich częściej i trwają dłużej. W efekcie blokuje to ich szanse na konwergencję. Do podobnych wniosków dochodzą też inni autorzy, wskazując na negatywną zależność między długookresowym tempem wzrostu gospodarczego a jego zmiennością (Hnatkowska i Loayza 2005; Siegler 2005). Niektóre prace pokazują jednak odmienną zależność, wskazując, że częstszym załamaniom towarzyszy szybszy wzrost – Ranciere, Tornell i Westermann (2005) przedstawiają tę zależność na przykładzie kryzysów bankowych, uzasadniając, że w krajach rozwijających się, gdzie prawa wierzycieli są słabo chronione, zminimalizowanie ryzyka kryzysu mogłoby się wiązać ze zbyt dużym ograniczeniem kredytu. Pokazuje to inną możliwą zależność – siły, które generują większe ryzyko kryzysów, mogą równocześnie zwiększać tempo wzrostu gospodarczego. Ilustracją tej zależności może być porównanie ścieżki wzrostu Kanady i USA; podczas gdy pierwszy kraj nie doświadczył żadnego kryzysu bankowego, to w USA od XIX wieku wybuchło ich kilkanaście (Calomiris i Haber 2014). Mimo to wyniki gospodarcze obu krajów pozostają porównywalne.

- **Znaczenie systematycznych sił rozwoju.** Systematyczne siły rozwoju wpływają na wzrost gospodarki przez cały czas, choć z różną intensywnością. W realnym świecie zmiany czysto ilościowe i jakościowe występują łącznie – przykładowo rośnie nie tylko ilość dóbr i usług wytwarzanych na świecie, lecz także ich jakość. Od strony czynników stojących za zmianą PKB w tzw. teorii wzrostu mierzy się (zob. także dodatek 1):
 - Zmiany nakładów pracy, w zależności od dostępności danych definiowanych jako zmiany liczby przepracowanych godzin lub liczby pracujących osób, w obu przypadkach abstrahując od różnic w wydajności.
 - Zmiany nakładów kapitału, rozumianych jako zmianę liczby wszelkich narzędzi ułatwiających pracę, łącznie z takimi dobrami niematerialnymi jak oprogramowanie. Znacznie szersza definicja niż w przypadku nakładów pracy utrudnia rozróżnienie zmian jakościowych i ilościowych (np. jak porównać trzy komputery z tego roku z trzema komputerami sprzed roku?). Kluczowego znaczenia nabiera w tym przypadku stworzenie odpowiedniego indeksu cen, który powie, ile trzeba wydać dziś, żeby kupić narzędzia tej samej jakości, co używane przed rokiem.
 - Zmiany łącznej produktywności, często określanej mianem TFP (*Total Factor Productivity* – łączna produktywność czynników), obliczanej jako ta część wzrostu, której nie wyjaśnia zmiana liczby pracujących ani ilości kapitału. Zmiany łącznej produktywności mają mierzyć zmiany jakościowe. Część badań dodatkowo stara się wyróżnić zmiany kapitału ludzkiego, najczęściej mierzonego poziomem przeciętnego wykształcenia, ale ze względu na problemy z pomiarem równie popularnym podejściem jest włączenie zmian kapitału ludzkiego do zmian TFP.

SCHEMAT 1.1. SCHEMAT ANALITYCZNY



Źródło: opracowanie Leszka Balcerowicza

- **Pomiar łącznej produktywności (TFP).** Wcześniejsze publikacje analizujące determinanty wydajności pracy kładły nacisk przede wszystkim na łączną produktywność, abstrakcyjnie mierzoną jako ta część wzrostu gospodarczego, której nie da się wyjaśnić zmianą czysto ilościowych nakładów pracy i kapitału (zob. podsumowanie prac z lat 90. w: Prescott 1998). Nowsze badania dokładniej mierzą wpływ wkładu zasobu kapitału związany z jego rosnącą jakością (np. skoro nowy komputer jest dwukrotnie lepszy od poprzedniego, to nawet jeśli nominalnie kosztuje tyle samo, taka wymiana oznacza podwojenie zasobu kapitału). W efekcie poprawa pomiaru oznacza rosnący wkład nakładów kapitału do wzrostu gospodarczego, co automatycznie zmniejsza znaczenie łącznej produktywności dla wzrostu. Dobrze to widać przy porównaniu dwóch ostatnich edycji Penn World Tables, czyli baz danych stworzonych do analizy różnicowania wzrostu gospodarczego na świecie. Według PWT 8.0 wzrost łącznej produktywności odpowiadał przeciętnie za ponad 60% wzrostu PKB na mieszkańca w Polsce. Nowsza edycja, w odmienny sposób szacująca zmianę kapitału ludzkiego i przede wszystkim nakładów kapitału (maszyny i urządzenia łącznie z dobrami niematerialnymi, jak np. oprogramowanie), obniżyła wkład wzrostu łącznej produktywności do ok. 30%. W porównaniu do poprzedniej edycji wzrósł przede wszystkim szacunek wkładu kapitału (z 1,1 p.p. do 1,8 p.p.) i w mniejszym stopniu kapitału ludzkiego (z 0,3 p.p. do 0,5 p.p.). Warto zauważyć, że w kolejnych edycjach PWT nieznacznie skorygowany został też wpływ zmiany liczby pracujących.

TABELA 1.1. PORÓWNANIE RACHUNKU WZROSTU DLA POLSKI W LATACH 1990–2011 NA PODSTAWIE PENN WORLD TABLES

	PWT 8.0	PWT 9.1
wzrost PKB na mieszkańca	3,2%	3,2%
wkład do wzrostu		
zmiana odsetka pracujących	-0,2 p.p.	-0,1 p.p.
zmiana kapitału ludzkiego	0,3 p.p.	0,5 p.p.
zmiana kapitału	1,1 p.p.	1,8 p.p.
zmiana łącznej produktywności (TFP)	2,0 p.p.	1,0 p.p.

Źródło: Penn World Tables (Feenstra, Inklaar i Timmer 2015)

- **Łączna produktywność a innowacyjność.** Łączna produktywność jest pojęciem powiązanym z innowacyjnością, ponieważ to właśnie dzięki postępowi technologicznemu i organizacyjnemu możliwe jest zwiększanie produkcji bez wzrostu nakładów pracy i kapitału. Co istotne, nie muszą to być przełomowe w skali świata technologie i rozwiązania – przykładowo w ramach jednego kraju wystarczy, że pracownicy i kapitał będą przepływać z gorzej do lepiej zorganizowanych firm, by łączna produktywność wzrosła. W ostatnich latach rosnąca liczba badań nad wzrostem gospodarczym koncentruje się właśnie na barierach, które ograniczają przepływ zasobów z mniej do bardziej wydajnych firm (Jones 2016).
- **Zmiana zasobów dóbr kapitałowych a inwestycje.** W debacie publicznej rzadko porusza się kwestię zasobu kapitału, częstym tematem są natomiast znacznie łatwiej mierzalne inwestycje. Terminy te są ściśle powiązane, ponieważ to z inwestycji powstaje zasób kapitału. Należy przy tym pamiętać, że pojęcie inwestycji podlega ciągłym zmianom – kolejne edycje metodologii rachunków narodowych rozszerzają je wraz ze zmieniającymi się realiami gospodarczymi. Przykładowo ostatnia zmiana z ESA95 na ESA2010 poszerzyła pojęcie inwestycji m.in. o wydatki na badania i rozwój. W efekcie zmiany metodologii stopa inwestycji w Polsce w 2013 roku wzrosła z 17,8% do 18,8%. Suma inwestycji z kolejnych lat, skorygowana o zużycie, tworzy zasób kapitału, do którego odnosi się teoria wzrostu.

Z jej perspektywy ważny jest nie sam zasób, lecz jego zmiany. Inwestycje są w znacznej mierze odtworzeniowe, czyli służą utrzymaniu zastanego poziomu kapitału w gospodarce w miarę jego zużywania. Stąd kraje o dużym zasobie kapitału w gospodarce potrzebują dużych inwestycji dla samego utrzymania tego poziomu. Kraje o niskim poziomie kapitału mogą szybko zwiększać jego zasób przy relatywnie niskich inwestycjach, co działo się w Polsce po 1989 roku. W miarę wzrostu zasobu kapitału konieczne są jednak coraz wyższe inwestycje, jeżeli ma to być znaczący komponent wzrostu gospodarczego.

- **Interakcje między czynnikami wzrostu.** Analizując przeszłość poprzez opisany, uproszczony schemat, widzimy zmiany nakładów pracy i kapitału czy tempa wzrostu produktywności, sytuacja komplikuje się jednak w przypadku symulacji dotyczących reform w poszczególnych obszarach. I tak reforma zwiększająca podaż pracy może też oddziaływać na zasoby kapitału czy produktywność. Najłatwiej jest to zilustrować na przykładzie wpływu liczby pracujących na zasoby kapitału, np. firma transportowa, nie mogąc znaleźć dodatkowych kierowców, zapewne nie kupi też dodatkowych ciężarówek. Można oczywiście rozważyć, czy brak pracowników nie będzie wymuszał na firmach wyższych inwestycji, by zastąpić pracowników maszynami. Tak może się dzieć na poziomie poszczególnych branż, ale do tej pory w skali całej gospodarki stosunek kapitału do PKB był w miarę stały w większości krajów (Guillemette, De Mauro i Turner 2018). Pewnym potwierdzeniem jest zachowanie polskich firm, których rosnący odsetek przed wybuchem pandemii COVID-19 zgłaszał brak pracowników jako barierę dla nowych inwestycji (Narodowy Bank Polski 2018). W poświęconym reformom rozdziale czwartym będziemy osobno analizować możliwą dzięki nim skalę zmian liczby pracujących, kapitału i łącznej produktywności oraz wywołanych nimi dostosowań w gospodarce. Przy ocenie siły poszczególnych zmiennych duże znaczenie mają przyjęte założenia dotyczące udziału płac w PKB. Od tego parametru zależy to, jak silna jest zmiana PKB pod wpływem zmiany liczby pracujących lub nakładów kapitału. OECD, bazując na wieloletnich trendach, przyjmuje, że wskaźnik ten będzie wynosił 0,67, choć w 2017 roku w Polsce było to 0,56.
- **Źródła różnic w poziomie życia.** Różnice między krajami pod względem poziomu PKB na mieszkańca wynikają przede wszystkim z różnic w wydajności pracy. Mniejsze znaczenie mają rozbieżności pod względem odsetka osób pracujących, które mogą stać za różnicami w PKB na mieszkańca między krajami o podobnym stopniu zaawansowania technologicznego, ale są zbyt małe, żeby odpowiadać za rozbieżności między krajami biednymi i bogatymi. Np. wskaźnik PKB na mieszkańca jest ponad trzykrotnie wyższy w USA niż w Meksyku (60 tys. dolarów wobec 19 tys. dolarów rocznie), podczas gdy różnica pod względem odsetka pracujących wynosi niewiele ponad 10% (48% wobec 43% populacji). Kluczowa jest natomiast różnica w wydajności pracy, która w USA jest niemal trzykrotnie wyższa niż w Meksyku (123 tys. dolarów wobec 45 tys. dolarów na pracownika rocznie). Jednocześnie trzeba pamiętać, że choć różnice w odsetku pracujących mają mniejsze znaczenie w ujęciu przekrojowym, to jego zmiany w czasie w danym kraju mogą mieć znacznie dalej idące konsekwencje poprzez wpływ na system emerytalny i finanse publiczne.
- **Instytucje napędowe.** Systematyczne siły rozwoju zależą od instytucji napędowych i od polityki gospodarczej, której kształt determinują ograniczenia, jakim podlega władza polityczna, oraz od rządzących i okoliczności, w których działają. Do kluczowych instytucji napędowych w świetle szerokiej literatury dotyczącej wzrostu gospodarczego należą:
 - struktura praw własności, w tym stopień swobody prywatnej przedsiębiorczości oraz struktura własnościowa gospodarki;

- związane z powyższym natężenie konkurencji między dostawcami, uzależnione od zakresu wolności gospodarczej;
- poziom ochrony prywatnych praw własności, który obejmuje poziom praworządności oraz wysokość, stabilność i sposób zbierania podatków;
- stosunek podatków do PKB (*tax burden*), uzależniony głównie od wysokości wydatków socjalnych w stosunku do PKB.

Te i inne determinanty wzrostu mogą w pewnych zakresach się kompensować. Negatywny wpływ kształtu jednego czynnika może zostać skompensowany lepszym niż przeciętny stanem innego czynnika. Dokładne określenie tych relacji wymaga głębokich badań empirycznych (Balcerowicz i Rzońca 2010). Przykładowo wyjątkowo wysokie podatki w Szwecji są kompensowane przez głęboką deregulację, silną ochronę prawa własności, dużą otwartość gospodarki i będące efektem powyższych wysokie natężenie konkurencji. Instytucje napędowe są wzmacniane przez wolnorynkowe reformy, rozumiane jako takie zmiany działań i struktury państwa, które sprzyjają rozwojowi legalnego wolnego rynku. Do tych zmian należy zdecydowana poprawa tworzenia i egzekwowania prawa, która ogranicza niepewność uderzającą w inwestycje, zwłaszcza te będące nośnikami innowacji. I przeciwnie, inflacja prawa, osłabianie praworządności i rozliczalności władzy podkopują działanie instytucji napędowych.

- **Efekty zróżnicowania instytucji napędowych.** Pomimo problemów z pomiarem jakości instytucji kolejne badania wykorzystujące różne wskaźniki potwierdzają znaczenie instytucji napędowych dla długookresowego wzrostu gospodarczego. Barro (2015), analizując zmienne wpływające na wzrost PKB na mieszkańca w latach 1960–2010 w 89 krajach, potwierdza, że znaczenie mają m.in. praworządność i otwartość na handel międzynarodowy. Do podobnych wniosków dochodzą Guillemette, Kopoin, Turner i Mauro (2017), którzy ponadto wskazują na istotne znaczenie natężenia konkurencji w gospodarce. Obie prace koncentrują się na jakości instytucji napędowych, wskazują one jednak także na negatywny wpływ wysokiej inflacji, która z kolei zależy od jakości instytucji stabilizujących. W świetle tych badań zmienne silnie powiązane ze wzrostem stanowią dobry punkt wyjścia do analizy barier wzrostu – czynników negatywnie wyróżniających poszczególne kraje i przez to blokujących ich szybszy rozwój.

1.2. Jak inni doganiali kraje rozwinięte

Za sprawą postępu technologicznego i sił wolnorynkowego kapitalizmu poziom życia w ciągu ostatnich 200 lat we wszystkich krajach świata uległ zasadniczej poprawie. Jednocześnie też poziom rozwoju gospodarczego poszczególnych krajów stał się bardziej zróżnicowany niż kiedykolwiek wcześniej. Doświadczenia innych krajów, które w przeszłości znalazły się na podobnym poziomie rozwoju jak współczesna Polska, pokazują, które czynniki wspierają kontynuację konwergencji, a które ją uniemożliwiają.

- **Nowoczesny wzrost gospodarczy.** Za sprawą postępu technologicznego i sił wolnorynkowego kapitalizmu poziom życia w ciągu ostatnich 200 lat we wszystkich krajach świata uległ zasadniczej poprawie. Zmiany te były bardzo nierówne – ich początek oraz skala zależały od momentu startu pro wzrostowych reform. W historii jest to proces radykalnie

nowy: we wcześniejszych tysiącleciach wzrost gospodarczy był tak powolny, że praktycznie niezauważalny w ciągu jednego pokolenia. Współcześnie widać, że rozwój gospodarczy jednych krajów nie wymaga zubożenia innych. Przeciwnie, obecnie każde społeczeństwo ma szansę czerpać korzyści z owoców wzrostu gospodarczego, a to, w jakim stopniu z tej szansy skorzysta, zależy od instytucji i polityki gospodarczej (zob. poprzedni podrozdział). Skrajnymi przykładami są dzisiaj biedna, socjalistyczna północ Półwyspu Koreańskiego i bogate, kapitalistyczne południe, mimo że przed podziałem na Koreańską Republikę Ludowo-Demokratyczną i Republikę Korei to południe było biedniejszą częścią. Bliższym Polsce przykładem były wschodnie i zachodnie Niemcy.

- **Stany Zjednoczone jako punkt odniesienia.** W raporcie zastanawiamy się nie tyle nad tym, co zrobić, by Polska się rozwijała, ile nad tym, jak sprawić, aby rozwijała się wystarczająco szybko, żeby dogonić światowych liderów gospodarczych. Jako punkt odniesienia przyjmujemy PKB na mieszkańca w USA. Chociaż można znaleźć na świecie nieliczne kraje o wyższym PKB na mieszkańca, np. Luksemburg i Norwegię, to są one od USA znacznie mniejsze, a zarazem ich gospodarki są słabiej zróżnicowane, przez co poziom życia zależy w nich od specyficznych czynników, trudnych do powtórzenia w innym miejscu (np. centra finansowe w Luksemburgu, a także Szwajcarii, czy zasoby ropy naftowej w Norwegii).
- **Kraje o sytuacji podobnej jak Polska.** W 2017 roku PKB na mieszkańca w Polsce wynosił 50% poziomu USA. Z próby 181 krajów wyodrębniliśmy 40 przypadków, w których kraj w latach 1950–1999 osiągnął poziom 47–53% PKB na mieszkańca USA. Jako datę końcową przyjęliśmy rok 1999, aby w następnym kroku móc sprawdzić, co działo się z tymi krajami w ciągu następnych 20 lat. Spośród 40 krajów wybranych do analizy odrzuciliśmy:
 - 16 krajów o populacji mniejszej niż 1 mln (inne problemy gospodarcze niż w większych krajach, do których zalicza się Polska);
 - 3 kraje naftowe (zasoby naturalne sztucznie podnoszą PKB, niezależnie od rzeczywistego stanu gospodarki);
 - 4 kraje dokonujące odbudowy po II wojnie światowej, przed którą znajdowały się na podobnym lub wyższym poziomie rozwoju.

W ten sposób otrzymaliśmy do analizy 17 przypadków dwudziestoletnich okresów rozwoju danego kraju, które są przedstawione w Tabeli 1.2. Przyjrzelśmy się temu, na jakim poziomie rozwoju kraje te były 20 lat przed ($t=-20$) osiągnięciem obecnego poziomu rozwoju Polski (+/- 3 p.p.), oraz temu, na jakim poziomie znalazły się 20 lat po ($t=+20$) osiągnięciu obecnego poziomu rozwoju Polski. Pozwoliło to nam nie tylko przeanalizować wzrost w kolejnych 20 latach (**okres II**), lecz także przyrzeć się temu, jak kraje te radziły sobie w poprzednich 20 latach (**okres I**). Sprawdziliśmy, czy w obu okresach za ich rozwój odpowiadały te same czynniki.

- **Brak gwarancji sukcesu.** Za miarę sukcesu dla krajów, które były na poziomie Polski, obieramy zmniejszenie dystansu do USA o 10 lub więcej punktów procentowych w ciągu 20 lat od momentu $t=0$ (czyli poziomu PKB na mieszkańca takiego jak w Polsce obecnie). Niepowodzenie zdefiniowaliśmy jako brak wzrostu albo spadek PKB na mieszkańca w relacji do USA. W ten sposób otrzymujemy 11 przypadków sukcesów i cztery przypadki niepowodzeń. Do żadnej z powyższych grup nie da się jednoznacznie zaklasyfikować Izraela i Słowenii.

TABELA 1.2. PRZYPADKI OSIĄGNIĘCIA POZIOMU ROZWOJU DZISIEJSZEJ POLSKI W STOSUNKU DO USA

	Rok			% PKB na mieszkańca USA			Zmiana w p.p.	
	t=-20	t=0	t=+20	t=-20	t=0	t=+20	t=-20 do 0	t=0 do +20
Irlandia	1971	1991	2011	39,4%	48,6%	96,7%	9,2	48,1
Hongkong	1956	1976	1996		47,1%	88,6%		41,5
Singapur	1962	1982	2002	12,3%	49,0%	85,6%	36,7	36,6
Tajwan	1969	1989	2009	17,7%	49,2%	71,6%	31,4	22,4
Japonia*	1949	1969	1989	16,3%	48,3%	69,0%	32,0	20,7
Czechy**		1999	2019		42,3%	60,7%		18,4
Włochy	1950	1970	1990	28,5%	52,6%	68,1%	24,1	15,5
Korea	1974	1994	2014	15,0%	47,7%	63,2%	32,7	15,4
Finlandia		1958	1978		47,6%	62,8%		15,2
Austria		1957	1977		48,2%	62,9%		14,6
Hiszpania 2	1971	1991	2011	47,0%	49,3%	62,4%	2,3	13,1
Izrael		1963	1983		48,3%	57,5%		9,2
Słowenia	1970	1990	2010		47,0%	52,8%		5,8
Hiszpania 1	1951	1971	1991	26,6%	47,0%	49,3%	20,4	2,3
Portugalia***	1979	1999	2019	34,0%	47,9%	45,6%	14,0	-2,4
Grecja 1	1952	1972	1992	19,8%	48,0%	45,5%	28,2	-2,5
Grecja 2	1977	1997	2017	47,2%	48,1%	44,2%	0,8	-3,9
Polska	1995	2015		25,6%	47,4%			21,8

* Dane przedłużone do 1949 roku na podstawie Maddison Project Database 2018.

** Czechy w wyniku transformacyjnej recesji spadały z poziomu 56% w 1990 roku do 42% w 1999 roku, dlatego w ich przypadku za punkt odniesienia przyjęto 1999 rok¹.

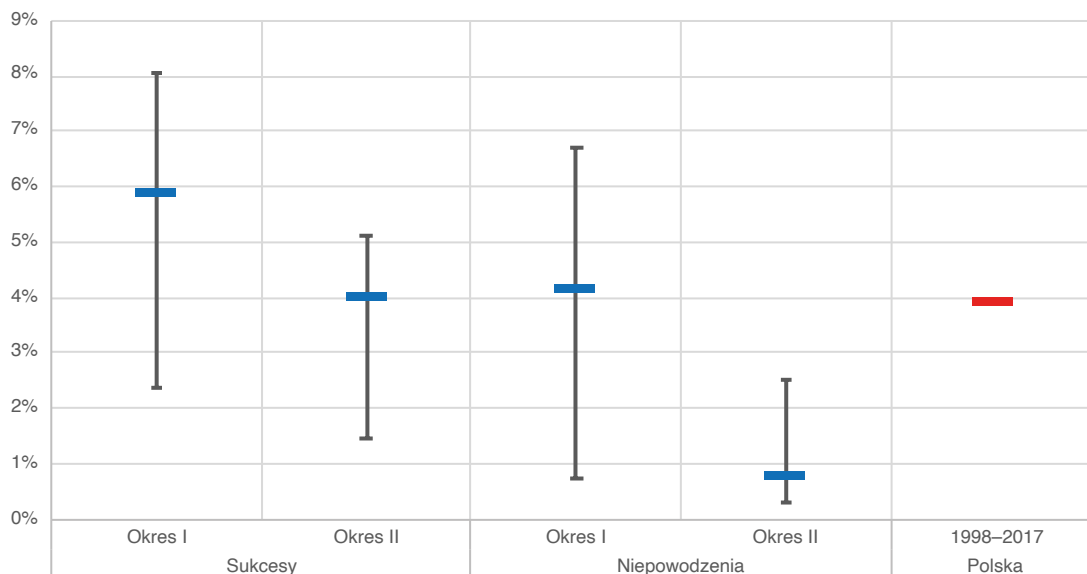
*** Dane przedłużone do 2019 roku na podstawie prognozy IMF (WEO October 2019).

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie Penn World Table 9.1

— **Spowolnienie wzrostu w miarę zbliżania się do poziomu USA.** Wzrost gospodarczy na mieszkańca, w grupie zarówno sukcesów, jak i niepowodzeń, był w zdecydowanej większości krajów szybszy w okresie I niż w okresie II (Wykres 1.1). W rezultacie nawet w krajach sukcesu w okresie II tempo zmniejszania luki rozwojowej w stosunku do USA malało. Jedynymi wyjątkami były tutaj Irlandia i Hiszpania (w latach 1991–2011). Oba te kraje już w okresie I były relatywnie zamożne, ale nie zmniejszyły istotnie dystansu do USA. Dopiero dzięki wolnorynkowym reformom zaczęły one szybko rosnąć – odpowiednio w latach 80. i 90. XX wieku. Stąbnący wzrost w okresie II potwierdza, że wraz z wyższym poziomem rozwoju gospodarczego coraz trudniej osiągać wysokie tempo wzrostu, ponieważ pozostaje coraz mniej gotowych rozwiązań do łatwego zaadaptowania z zagranicy. W Polsce na ten problem nałoży się szybko pogarszająca się demografia, obniżająca udział pracujących w populacji (dla Polski pokazujemy okres 1997–2017, aby dostosować się do dwudziestoletnich epizodów w innych krajach, ale nieprzerwany, szybki wzrost trwa od 1992 roku).

¹ Poziom rozwoju Czech w 1990 roku był szacowany na 56% USA. Trudno jednak o w pełni wiarygodne dane z okresu transformacji do gospodarki rynkowej. Czechy miały więcej niż 47% USA w latach 1990–1991, 1994–1996 i 2005–2019 – na ścieżkę trwałej konwergencji weszły jednak dopiero w 2000 roku (dla porównania: Polska już w 1992 roku). Dlatego ostatecznie jako t=0 przyjmujemy 1999 rok.

WYKRES 1.1. WZROST PKB NA MIESZKAŃCA W OKRESIE I I OKRESIE II



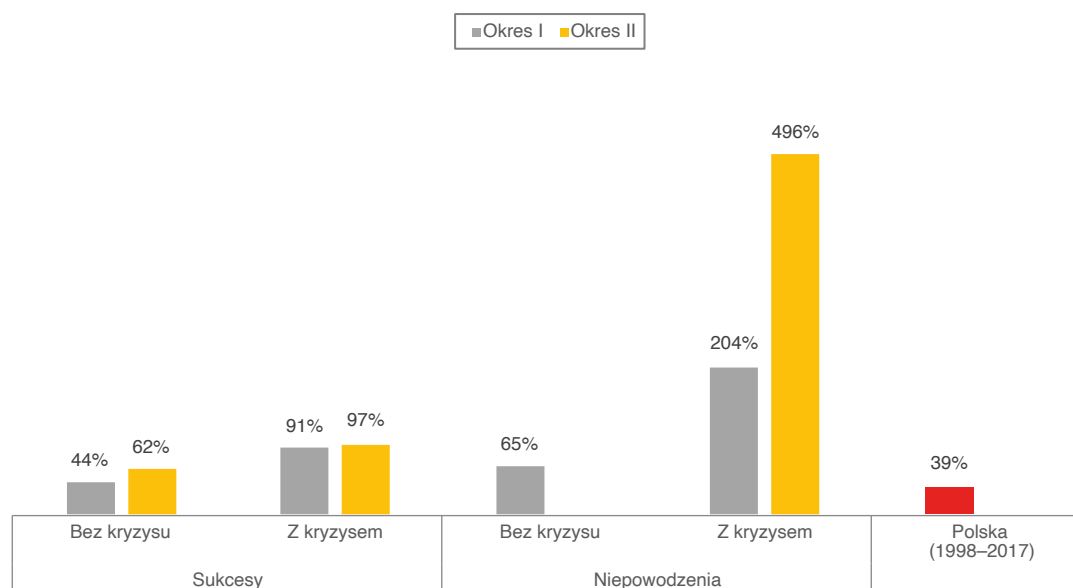
Próba 11 sukcesów i czterech niepowodzeń. W okresie I brak danych dla jednego sukcesu (Czech). Niebieskie linie oznaczają medianę, podczas gdy szare – minimalne i maksymalne wartości.

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie Penn World Table 9.1 (rachunki narodowe)

- **Dotychczasowy wzrost gospodarczy Polski na tle innych krajów sukcesu.** Polska w ostatnich 20 latach (1998–2017) rosła w tempie 4,2% rocznie, podczas gdy mediana dla krajów sukcesu w okresie I wynosiła 5,8% rocznie, by potem w okresie II spaść do 3,8% rocznie. Najwolniej w okresie II rosły Czechy (2,8% rocznie), Hiszpania (3,0% rocznie), Korea Południowa (3,3% rocznie) i Tajwan (3,3% rocznie), a najszybciej – Hongkong (5,6% rocznie) i Irlandia (5,4% rocznie). Przed pandemią na lata 2020–2040 Komisja Europejska prognozowała u nas wzrost PKB na mieszkańca na 2,3% rocznie, a OECD – na 2,2% rocznie (projekcje opisujemy szerzej w rozdziale trzecim). Z takim tempem wzrostu w przeszłości znaleźlibyśmy się w grupie niepowodzeń; można nawet wskazać w niej przypadek kraju, który pomimo szybszego niż prognozowany dla Polski wzrostu stał się krajem niepowodzenia: to Hiszpania w latach 1971–1991, kiedy rosła ona średnio w tempie 2,4% rocznie. Pozwoliło jej to na podniesienie swojego poziomu rozwoju z 47% do zaledwie 49,3% PKB na mieszkańca w USA. Obecnie prognozy dla USA przewidują wolniejszy wzrost gospodarczy, co sprzyja zmniejszaniu różnic rozwojowych. Jak jednak pokazujemy w rozdziale trzecim i czwartym, będzie to wymagało reform podnoszących wzrost gospodarczy w Polsce.
- **Wyższa stabilność wzrostu w krajach sukcesu.** Wiele krajów potrafi osiągać wysoką stopę wzrostu w krótkim okresie. Dużo trudniejsze i rzadsze jest utrzymywanie szybkiego wzrostu bez jego poważnych zaburzeń w dłuższym czasie, czyli przez kilkanaście i więcej lat. W okresie I wzrost był stabilny zarówno w krajach sukcesu, jak i w grupie niepowodzeń (choć to w tej pierwszej grupie był bardziej stabilny). W okresie II w obu grupach wzrost stawał się jednak mniej stabilny, przy czym ów spadek stabilności był dużo głębszy w krajach niepowodzeń, które okazały się bardziej wrażliwe na wstrząsy. Dotychczas wzrost gospodarczy w Polsce był stabilny na tle krajów zarówno sukcesu, jak i niepowodzeń. To efekt tego, że nasz kraj jako pierwszy po socjalizmie wszedł na ścieżkę wzrostu i w ani jednym roku do wybuchu pandemii COVID-19 nie doświadczył spadku PKB. Dla porównania w Czechach od 1992 roku do spadku PKB doszło aż w sześciu latach. Utrzymanie stabilności wzrostu będzie miało zasadnicze znaczenia dla szans Polski na dalsze zmniejszanie różnicy w dochodzie na mieszkańca w stosunku do krajów wysoko rozwiniętych.

WYKRES 1.2. KRYZYSY A ZMIENNOŚĆ WZROSTU W KRAJACH SUKCESÓW I NIEPOWODZEŃ

Mediana współczynnika zmienności wzrostu PKB na mieszkańca



Próba 11 sukcesów i czterech niepowodzeń. W okresie I brak danych dla trzech sukcesów.

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie Penn World Table 9.1 (rachunki narodowe)

— Kryzysy finansowe jako ważny czynnik wpływający na wahania wzrostu gospodarczego.

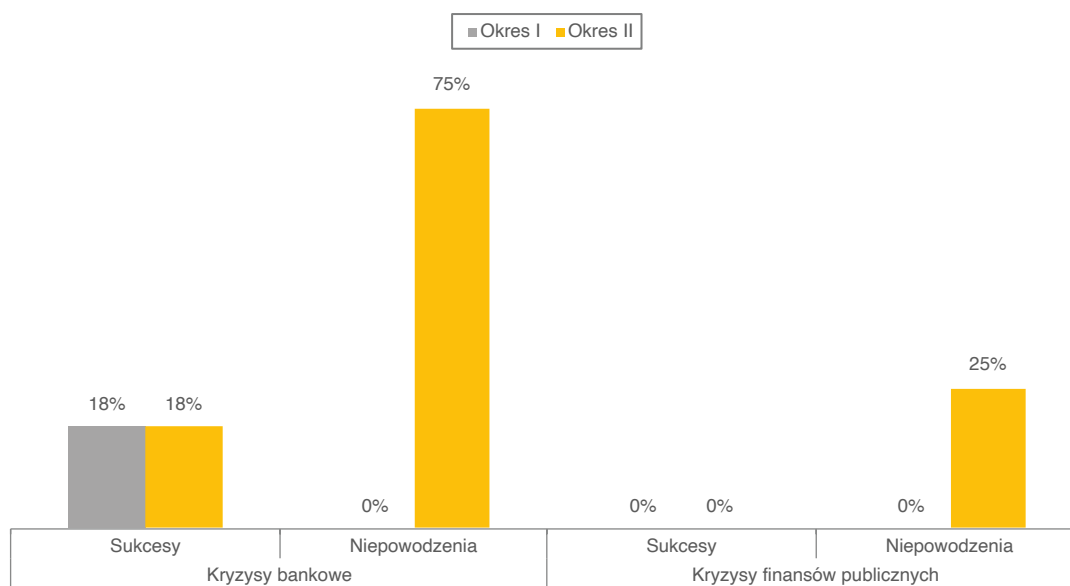
W wyróżnionych przez nas grupach sukcesu i niepowodzenia kraje, które doświadczyły w badanym okresie kryzysu walutowego, bankowego lub finansów publicznych, wykazują znacznie większą zmienność wzrostu niż pozostałe (Wykres 1.2). Skutki kryzysów są w poszczególnych krajach bardzo zróżnicowane, ale zawsze mają negatywny wpływ na wzrost gospodarczy. Przeciętnie kryzys bankowy trwale obniża poziom PKB o 5–10%, a kryzys finansów publicznych – o 5–8% (zob. rozdział trzeci), np. na Słowenii kontrola polityczna nad bankami doprowadziła do kryzysu bankowego, w efekcie którego PKB na mieszkańca spadł w 2009 roku o 9%. Gdyby nie to, Słowenia prawdopodobnie klasyfikowałaby się do grupy sukcesu, a nie pośredniej. Aby zmniejszyć ryzyko kryzysu, Polska powinna zatem ograniczać własność państwową w sektorze bankowym. W wielu krajach państwowa własność banków prowadziła do upolitycznienia polityki kredytowej i w konsekwencji do kryzysów bankowych (Łaszek, Rzońca, Trzeciakowski i Zajac 2016). Polska zmierza niestety w przeciwnym kierunku, o czym piszemy w rozdziale trzecim, w którym omawiamy niebezpieczny wzrost udziału własności państwowej w sektorze bankowym po nacjonalizacji Alior Banku i Pekao.

— Częstotliwość kryzysów jako ważna różnica między krajami sukcesu i niepowodzenia.

W krajach sukcesu kryzysy bankowe były rzadkością zarówno w okresie I, jak i w okresie II. W krajach niepowodzenia częstotliwość kryzysów bankowych w okresie II istotnie wzrosła. O ile w okresie I żaden z nich nie doświadczył kryzysu, o tyle w okresie II kryzys wystąpił w trzech z czterech krajów. Co więcej, jedyny kryzys finansów publicznych wśród wszystkich badanych krajów dotknął zaliczoną do tej grupy Grecję.

WYKRES 1.3. WYSTĘPOWANIE KRYZYSÓW BANKOWYCH I FINANSÓW PUBLICZNYCH

Odsetek krajów, w których wystąpił kryzys danego typu



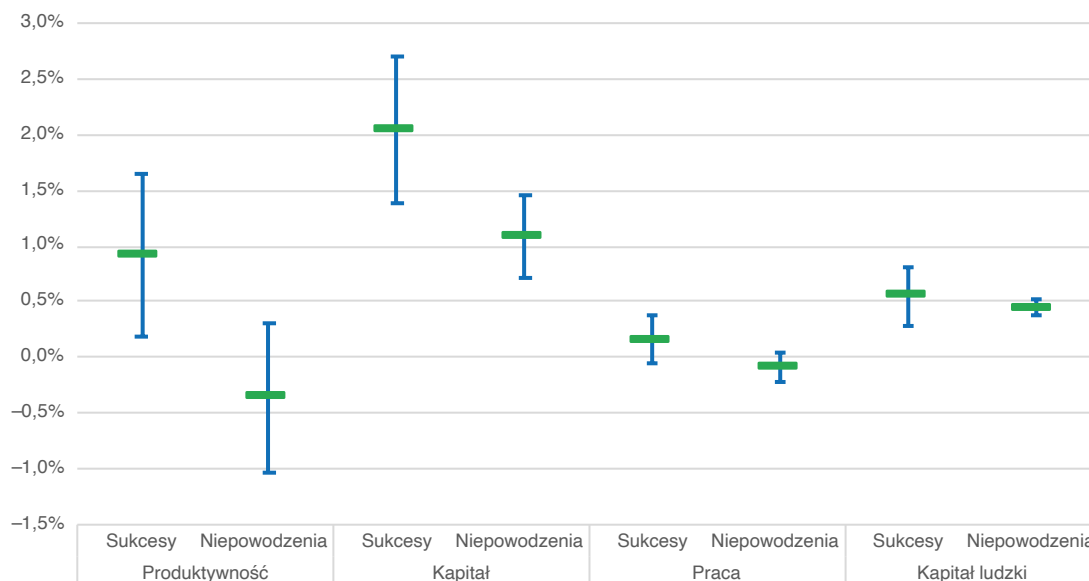
Kryzysy bankowe: kraje sukcesu: Hiszpania – 1977 rok, Czechy – 1996 rok, Włochy – 1981 rok, Korea Południowa – 1998 rok; kraje niepowodzenia: Portugalia – 2008 rok, Grecja – 2008 rok, Hiszpania – 1977 rok; kryzysy finansów publicznych: Grecja – 2012 rok.

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie Laeven i Valencia 2018

- **Załamanie wzrostu łącznej produktywności jako najważniejszy czynnik odróżniający kraje niepowodzenia od krajów sukcesu.** Aby sprawdzić, jaka część wzrostu gospodarczego w poszczególnych epizodach wynikała ze wzrostu odsetka osób pracujących (L), kapitału ludzkiego (HC), kapitału (K) i łącznej produktywności czynników produkcji (TFP), dokonujemy jego dekompozycji. W epizodach sukcesu wszystkie cztery czynniki bardziej wpływały na wzrost niż w epizodach niepowodzeń. Epizody sukcesu od niepowodzeń najsilniej odróżniał wkład łącznej produktywności do wzrostu (1,3 p.p.). Obserwacja ta pozostaje w zgodzie z ustaleniami szerszej literatury ekonomicznej, która wskazuje, że największą część rozbieżności w PKB na mieszkańca pomiędzy krajami na świecie tłumaczą różnice w produktywności. W epizodach niepowodzenia poprawa produktywności załamywała się po okresie I. Jej wkład we wzrost gospodarczy był w okresie II przeciętnie ujemny. Tak działało się w trzech z czterech epizodów niepowodzeń (Grecja 1972–1992 i 1997–2017, Portugalia 1999–2019) i tylko w jednym z jedenastu epizodów sukcesu (Hiszpania 1991–2011). Znaczące różnice pomiędzy sukcesami i niepowodzeniami występowały również pod względem wkładu nakładów kapitału do wzrostu (1 p.p.). Były one natomiast znacznie mniejsze pod względem wkładu zatrudnienia (0,2 p.p.) i kapitału ludzkiego (0,1 p.p.). Niemniej należy zauważyć, że w epizodach niepowodzeń wkład zatrudnienia był ujemny – najbardziej w Hiszpanii (1971–1991), gdzie spadek zatrudnienia obniżał wzrost PKB na mieszkańca o 0,3 p.p. rocznie. W Polsce ten spadek może być w przyszłości jeszcze głębszy z powodu szybko pogarszającej się demografii.

WYKRES 1.4. DEKOMPOZYCJA WZROSTU GOSPODARCZEGO PRZYPADKÓW SUKCESÓW I NIEPOWODZEŃ

Wkład poszczególnych zmiennych do wzrostu gospodarczego (p.p.)



Próba 11 sukcesów i czterech niepowodzeń. Zielone linie oznaczają średnią, podczas gdy niebieskie jedno odchylenie standardowe w górę i w dół.

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie Penn World Table 9.1 (rachunki narodowe)

— **Niewielkie możliwości zastąpienia wzrostu łącznej produktywności przez inne źródła wzrostu.** Ponieważ Polska w ciągu ostatnich 30 lat szybko zmniejszała dystans do USA, sprawdzamy, jak między dwoma okresami zmieniały się źródła wzrostu w krajach o podobnej do nas ścieżce wzrostu w pierwszym okresie. Takie ujęcie zawęża próbę do ośmiu epizodów. Obejmuje ono sześć sukcesów (Hongkong, Japonia, Korea, Singapur, Tajwan, Włochy) i dwa niepowodzenia (Grecja, Hiszpania).

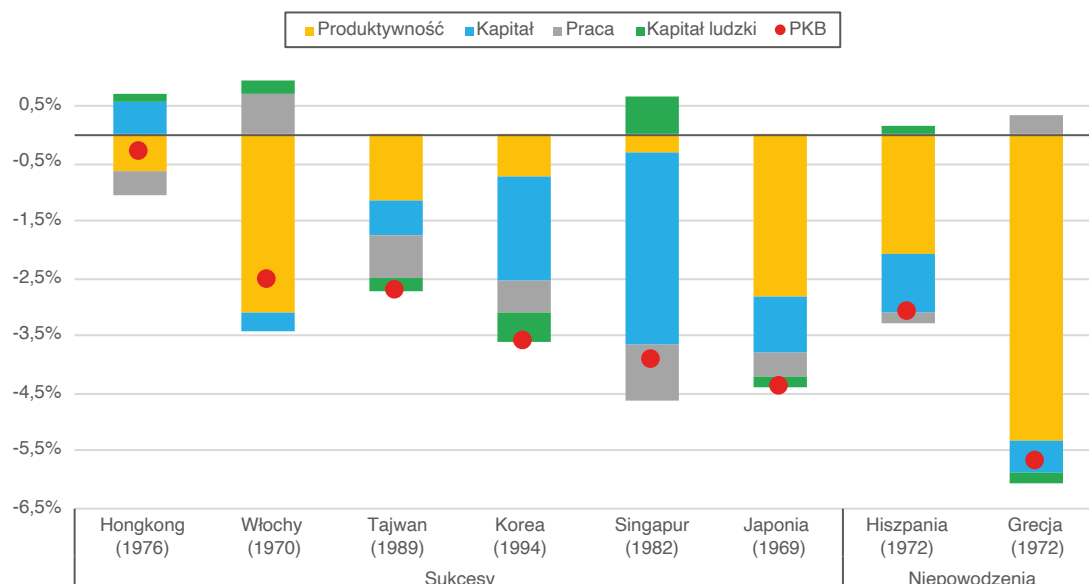
— Każdy kraj – niezależnie od sukcesu lub niepowodzenia – rósł w okresie II wolniej niż w okresie I (Wykres 1.5). W większości tych krajów za spowolnienie odpowiadała przede wszystkim łączna produktywność (Hongkong, Włochy, Tajwan, Japonia, Hiszpania, Grecja), chociaż w niektórych – kapitał (Korea, Singapur). Relatywne znaczenie poszczególnych źródeł wzrostu rzadko się zmieniało – niezależnie od tego, czy w okresie II kraj odniósł sukces, czy zaliczył niepowodzenie. W sześciu przypadkach za wzrost w okresie II odpowiadały te same czynniki, co w okresie I – niezależnie od późniejszego sukcesu lub niepowodzenia (Wykres 1.6). Zmniejszenie wkładu łącznej produktywności do wzrostu pozostaje w zgodzie z teorią, że wraz z rozwojem zbliżanie się kraju do granicy technologicznej zawęża możliwości podnoszenia produktywności przez adaptowanie rozwiązań organizacyjnych i technologicznych z zagranicy. Z problemem tym będzie musiała się zmierzyć w następnych 20 latach również Polska. Spośród krajów szybko rosnących w okresie I tylko Włochom udało się odnieść sukces pomimo niemal całkowitego zahamowania wzrostu produktywności w drugim okresie (tempo jej wzrostu spadło tam do 0,1 p.p.)². Dalsze zmniejszanie dystansu do krajów najzamożniejszych przez Wło-

² Patrząc szerzej na wszystkie 17 analizowanych krajów, drugim przypadkiem sukcesu pomimo problemów z produktywnością była Hiszpania w latach 1991–2011. W przeciwieństwie do Włoch Hiszpania w okresie I rosła bardzo wolno; przyspieszenie w okresie II zawdzięczała wzrostowi zatrudnienia oraz nakładów kapitału i kapitału ludzkiego, które skompensowały spadającą produktywność.

chy w latach 1970–1990 było możliwe dzięki wzrostowi zatrudnienia. W Polsce nie będziemy mogli liczyć na ten czynnik. Przeciwnie, wraz z szybko pogarszającą się demografią wyzwaniem stanie się zapobieżenie temu, by spadek zatrudnienia nie zablokował dalszej konwergencji.

WYKRES 1.5. ZMIANA SIŁY POSZCZEGÓLNYCH CZYNNIKÓW WZROSTU W KRAJACH, KTÓRE SZYBKO ROSŁY W OKRESIE I

Zmiana średniego wkładu do wzrostu PKB między okresem I i II

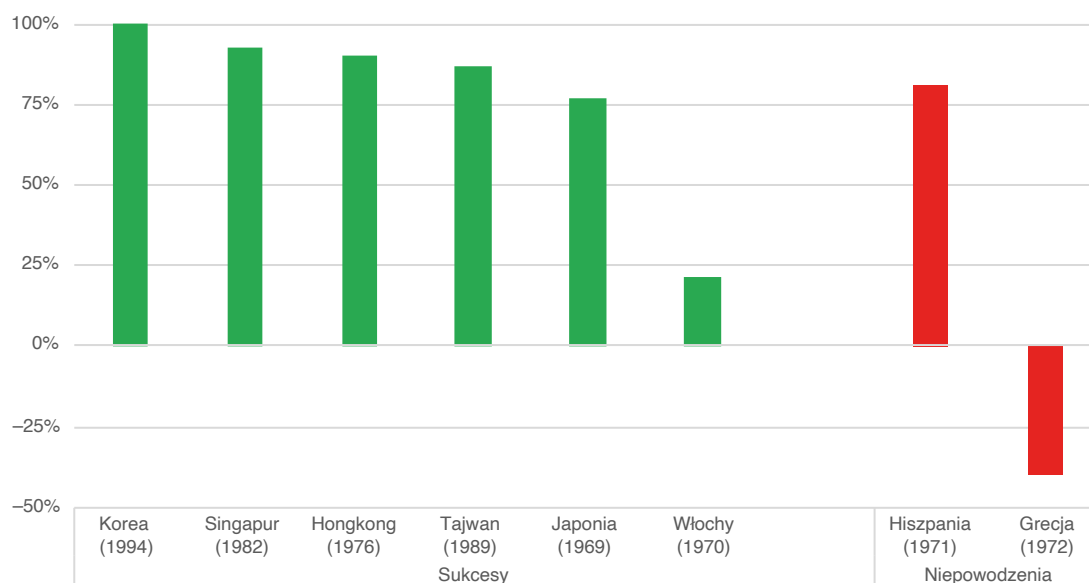


W nawiasach rok $t=0$.

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie Penn World Table 9.1 (rachunki narodowe)

WYKRES 1.6. PORÓWNANIE ŹRÓDEŁ WZROSTU W OKRESIE I I II

Współczynnik korelacji średnich wkładów kapitału, produktywności, pracy i kapitału ludzkiego do wzrostu PKB w poprzednich i kolejnych 20 latach w grupie ośmiu krajów, które osiągnęły poziom rozwoju Polski, rosnąc podobnie lub szybciej przez poprzednie 20 lat



W nawiasach rok $t=0$.

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie Penn World Table 9.1 (rachunki narodowe)

- **Problem z dostępnością danych o instytucjach napędowych.** Badania poświęcone pomiarowi jakości instytucji oraz ich wpływowi na wzrost gospodarczy są relatywnie nowe, co sprawia, że wiele indeksów jest dostępnych tylko dla stosunkowo krótkich okresów. Spośród wymienionych w podrozdziale pierwszym najważniejszych instytucji oddziałujących na wzrost gospodarczy dysponujemy względnie długimi szeregami czasowymi dla praworządności i wolności gospodarczej. Analizę samych instytucji uzupełniamy o trzy wskaźniki, które silnie zależą od kształtu instytucji napędowych: otwartości międzynarodowej gospodarki, napływu inwestycji zagranicznych oraz inwestycji w maszynę.

RAMKA 1.1. JAK DEFINIUJEMY PRAWORZĄDNOŚĆ I WOLNOŚĆ GOSPODARCZĄ

Przez **praworządność** rozumiemy stan, w którym przepisy prawa są jednakowe dla wszystkich i nie naruszają podstawowych uprawnień jednostek, a działania organów państwa i jednostek odbywają się z poszanowaniem tych przepisów. Ważne przy tym jest, aby wymiar sprawiedliwości był bezstronny i niezależny od pozostałych władz, co umożliwi sprawne egzekwowanie zawartych kontraktów. Ponadto przepisy prawa powinny być łatwe do zrozumienia, stabilne i znane obywatelom. W rozdziale pierwszym jako miarę praworządności stosujemy indeks opracowany przez V-Dem Institute ze względu na długość dostępnych tam szeregów czasowych (od 1900 roku). Indeks ten mierzy, do jakiego stopnia przepisy prawa są egzekwowane w sposób transparentny, niezależny, przewidywalny, bezstronny i równy, a urzędnicy państwowi przestrzegają ich w swoich działaniach.

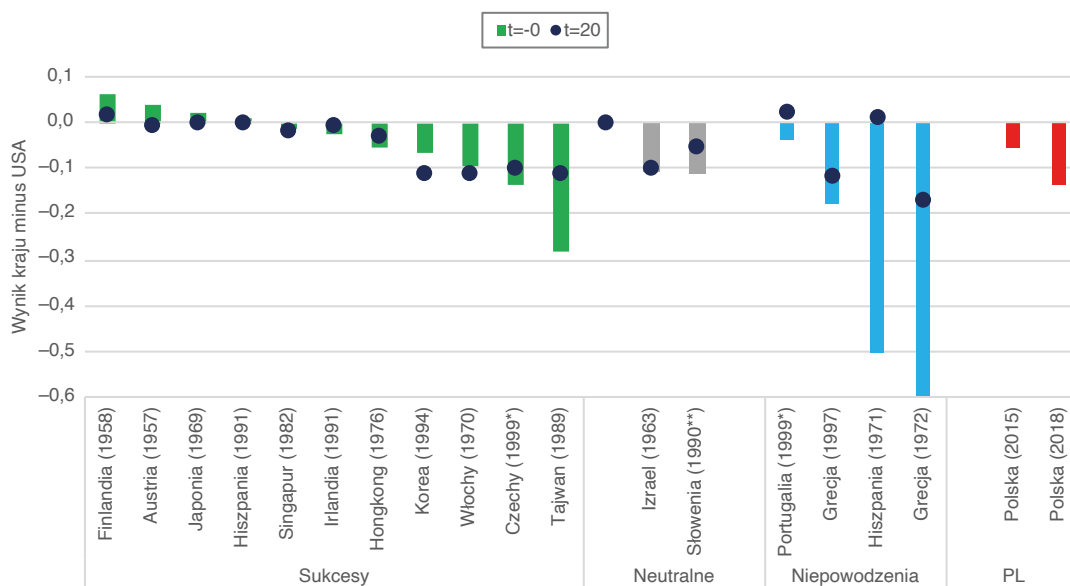
Przez **wolność gospodarczą** rozumiemy stan, którego fundamentami są osobisty wybór, dobrowolna wymiana na zasadach rynkowych, swoboda wejścia i konkurencji na rynkach oraz ochrona osób i ich własności przed agresją. Ludzie cieszą się wolnością gospodarczą, gdy własność, którą nabyli, nie uciekając się do przemocy, oszustwa bądź kradzieży, jest chroniona przed naruszeniami ze strony innych osób, i mogą nią swobodnie rozporządzać, jeśli tylko ich działania nie naruszają takich samych praw innych jednostek. Ludzie mogą swobodnie dokonywać wyborów, handlować, współpracować i konkurować wedle swojego uznania. Stosowany przez nas indeks wolności gospodarczej, opracowany przez Fraser Institute, mierzy poziom wolności gospodarczej według pięciu głównych obszarów: wielkości państwa, systemu prawnego i bezpieczeństwa praw własności, jakości pieniądza, swobody wymiany międzynarodowej oraz regulacji.

- **Praworządność w Polsce.** Badania empiryczne pokazują, że poziom praworządności wpływa pozytywnie na łączną produktywność i wzrost firm, a przez to także na zasoby kapitału. Podobnie jak w przypadku PKB na mieszkańca pokazujemy poziom praworządności w odniesieniu do USA (wynik kraju pomniejszony o wynik USA), aby lepiej uchwycić zmiany praworządności na świecie w ciągu wielu lat. Kiedy kraje, które odniosły w okresie II sukces, znajdowały się na poziomie rozwoju gospodarczego Polski, były dużo bardziej praworządne niż kraje, które w okresie II doświadczyły niepowodzenia (Wykres 1.7). W grupie sukcesu Tajwan wyróżniał się niskim poziomem praworządności, potem jednak zanotował pod tym względem istotną poprawę w okresie II. Z kolei w grupie niepowodzeń szczególnie wysoki poziom praworządności miała Portugalia, która w okresie II jeszcze go poprawiła. Nie wystarczyło to jednak do osiągnięcia szybkiego wzrostu gospodarczego. Polska nigdy

nie cechowała się szczególnie wysokim poziomem indeksu praworządności. W 2015 roku znajdował się on poniżej mediany dla krajów, gdy były one na naszym poziomie rozwoju. Niestety, od tego czasu nastąpił gwałtowny spadek poziomu praworządności w Polsce, co znalazło odzwierciedlenie w kształtowaniu się indeksu. Na koniec okresu II w żadnym kraju sukcesu nie był on tak niski jak obecnie u nas. To wskazuje, że bez zatrzymania i odwrócenia szkodliwych zmian Polska nie ma większych szans na dalsze szybkie redukcje luki rozwojowej wobec krajów najzamożniejszych. Niski poziom praworządności będzie w szczególności negatywnie rzutował na wzrost firm i poziom inwestycji.

WYKRES 1.7. POZIOM PRAWORZĄDNOŚCI W STOSUNKU DO USA, GDY DANY KRAJ ZNAJDOWAŁ SIĘ NA POZIOMIE ROZWOJU POLSKI I 20 LAT PÓŹNIEJ (OD -1 DO +1)

Wyższa wartość oznacza wyższy poziom praworządności



Rok w nawiasie oznacza t=0 w danym kraju.

* W Czechach i Portugalii za t=20 przyjęto poziomy dla 2018 roku zamiast dla 2019 roku ze względu na brak danych.

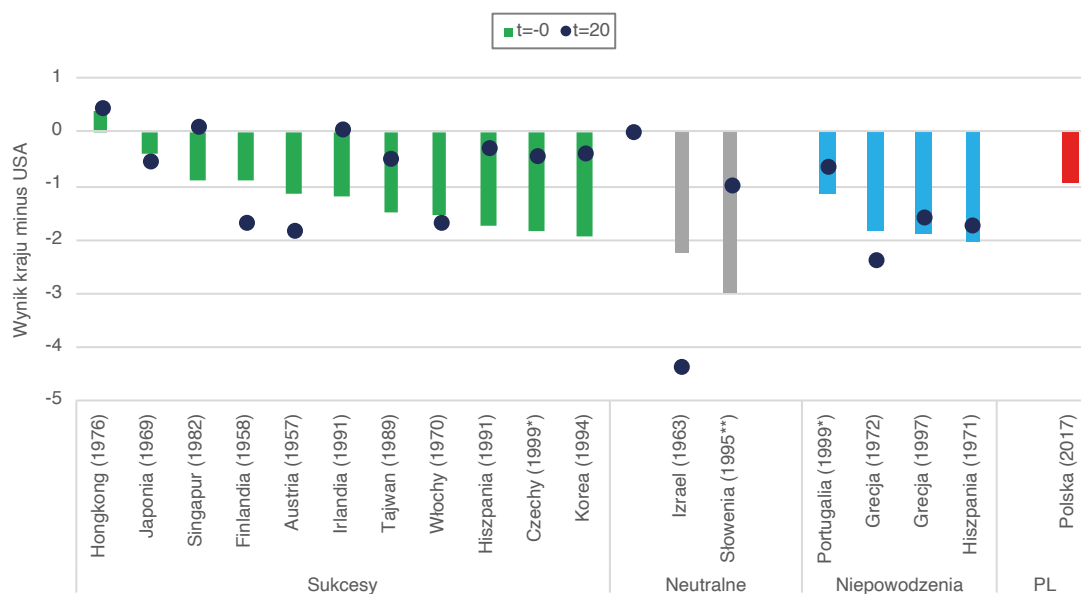
** W Słowenii za t=0 przyjęto 1995 roku zamiast 1990 roku ze względu na brak danych.

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych V-Dem Institute

— **Szerszy i silniej rosnący zakres wolności gospodarczej w krajach sukcesu niż w krajach niepowodzenia.** Poza praworządnością dla wzrostu produktywności kluczowy jest również zakres wolności gospodarczej. Umożliwia ona zachodzenie procesu „kreatywnej destrukcji”, w ramach którego gorsze firmy są zastępowane przez lepsze, wprowadzające nowe modele biznesowe i innowacje technologiczne. Również ten wskaźnik pokazujemy w odniesieniu do USA (wynik kraju pomniejszony o wynik USA). Kiedy kraje sukcesu były na poziomie rozwoju gospodarczego Polski, zakres wolności gospodarczej był w nich szerszy niż w krajach, które w okresie II doświadczyły niepowodzenia (Wykres 1.8). Co więcej, w okresie II poszerzył się on tam znacznie bardziej. W Polsce indeks wolności gospodarczej za 2017 roku jest relatywnie wysoki w porównaniu do analizowanych krajów, kiedy były one na naszym poziomie rozwoju. Jeśli jednak Polska ma nadal szybko zmniejszać lukę rozwojową wobec krajów najzamożniejszych, to konieczne są dalsze reformy rynkowe – tak jak wprowadzały je kraje sukcesu w okresie II. Na koniec okresu II w ośmiu z 11 krajów sukcesu indeks wolności gospodarczej w porównaniu do USA był wyższy niż u nas obecnie.

WYKRES 1.8. POZIOM WOLNOŚCI GOSPODARCZEJ W STOSUNKU DO USA, KIEDY DANY KRAJ BYŁ NA POZIOMIE ROZWOJU POLSKI I 20 LAT PÓŹNIEJ

Wyższa wartość oznacza większy zakres wolności gospodarczej



W nawiasach rok t=0.

* W Czechach i Portugalii dla t=20 dane za 2017 rok zamiast 2019 roku ze względu na brak danych.

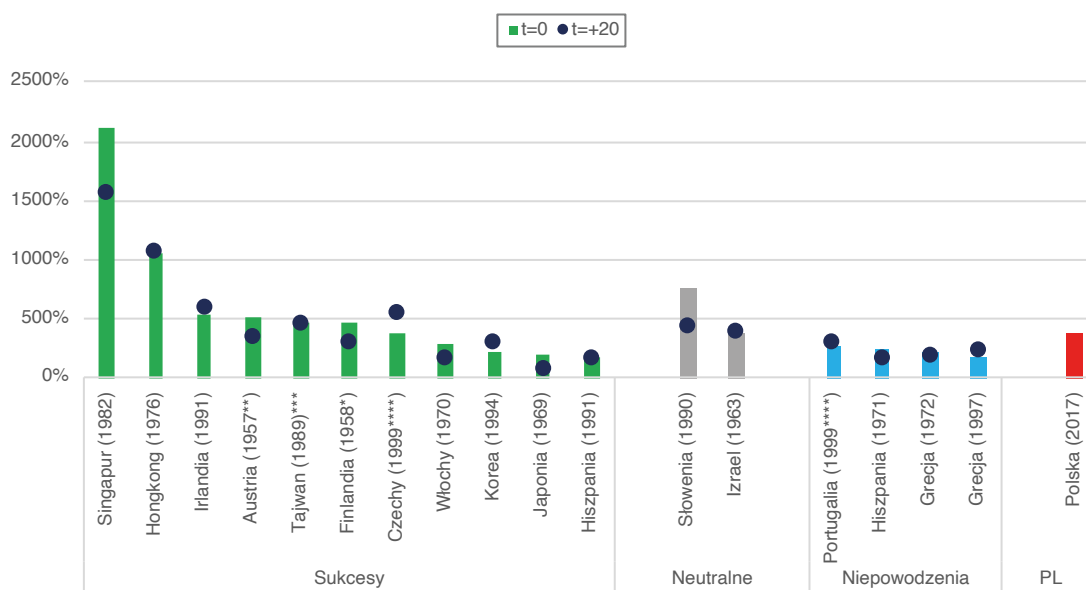
** W Słowenii dla t=0 dane za 1995 rok zamiast 1990 roku ze względu na brak danych.

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Fraser Institute

— **Większa otwartość na handel międzynarodowy krajów sukcesu.** Otwartość gospodarki jest częścią wolności gospodarczej, a tym samym ma zasadnicze znaczenie dla rozwoju. To właśnie w sektorach najbardziej wystawionych na konkurencję z zagranicą łączna produktywność rośnie najszybciej. Otwartość handlową mierzymy stosunkiem importu i eksportu do PKB w porównaniu do USA, aby kontrolować liberalizację handlu międzynarodowego w wymiarze globalnym (wynik kraju podzielony przez wynik USA). Spośród krajów, które znajdowały się na obecnym poziomie rozwoju Polski, kraje sukcesu były dużo bardziej otwarte niż kraje, które w okresie II doświadczyły niepowodzenia. Zatem, podobnie jak w przypadku wolności gospodarczej, otwartość wzrosła w okresie II znacznie bardziej w krajach sukcesu niż w krajach niepowodzenia (Wykres 1.9). Polska pod względem otwartości wypada bardzo dobrze jak na średniej wielkości gospodarkę. Tylko mniejsze gospodarki, jak Singapur, Hongkong i Słowenia, będąc na naszym poziomie rozwoju, były bardziej otwarte. Zawdzięczamy to silnej integracji w ramach wspólnego rynku Unii Europejskiej. Pozostaje on jednak głęboko zliberalizowany tylko dla towarów, a nie dla usług. Wraz ze wzrostem udziału usług i spadkiem udziału przemysłu w tworzeniu PKB bariery dla swobody wymiany usług będą w coraz większym stopniu negatywnie wazyć na wzroście gospodarki. Dlatego w ramach UE powinniśmy dążyć do dalszej liberalizacji rynku usług, sprzeciwiając się jednocześnie pojawiającym się tendencjom protekcyjnym, np. w zakresie możliwości delegowania pracowników do innych krajów członkowskich.

WYKRES 1.9. POZIOM OTWARTOŚCI MIĘDZYNARODOWEJ GOSPODARKI JAKO % USA, GDY DANY KRAJ BYŁ NA POZIOMIE ROZWOJU POLSKI I 20 LAT PÓŹNIEJ

Otwartość mierzona jako suma eksportu i importu w relacji do PKB jako % otwartości USA w danym roku



W nawiasach rok t=0.

* 1960 rok zamiast 1958 roku.

** 1960 rok zamiast 1957 roku.

*** Dane UNCTAD.

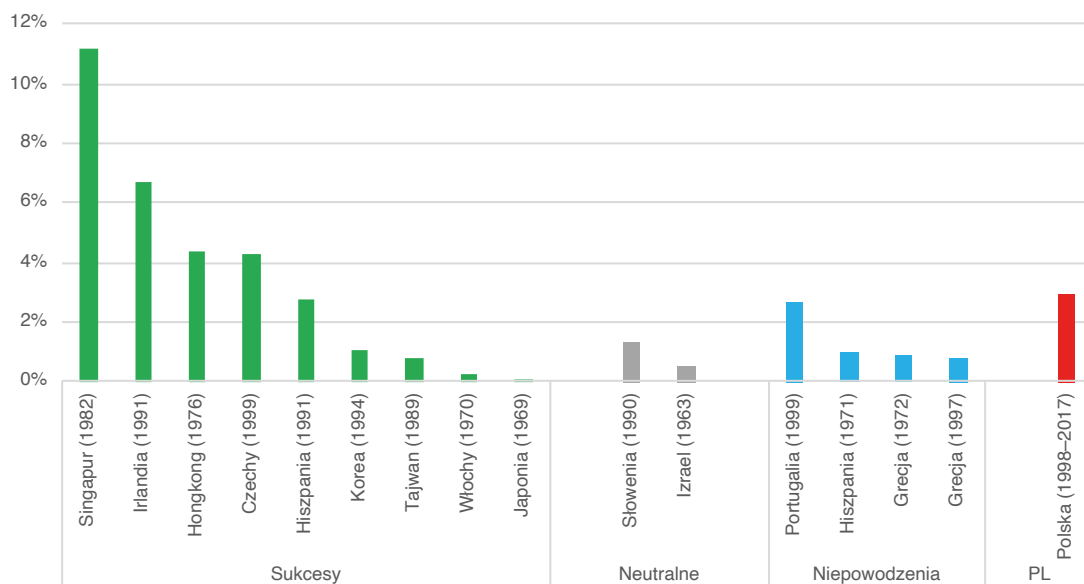
**** 2017 rok zamiast 2019 roku.

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Banku Światowego

— **Wyższe bezpośrednie inwestycje zagraniczne w krajach sukcesu.** Inną wielkością zależną od instytucji napędowych, a zatem pozwalającą na ich ocenę, są bezpośrednie inwestycje zagraniczne (BIZ). Wpływają one pozytywnie zarówno na łączną produktywność (transfer nowoczesnych metod organizacji pracy i technologii), jak i na nakłady kapitału (szczególnie w przypadku krajów o niskiej stopie oszczędzania). Z powodu silnych wahań BIZ z roku na rok i braku danych pokazujemy dla innych krajów średnią z okresu II, a dla Polski średnią z ostatnich 20 lat. Napływ BIZ był dużo większy w krajach sukcesu niż w tych, które w okresie II doświadczyły niepowodzenia. Polska pod tym względem wypada dobrze na tle obu grup (BIZ na poziomie 2,9% PKB rocznie w latach 1998–2017). Podobnie jak w przypadku otwartości lepsze wyniki od nas osiągają tylko mniejsze kraje (Singapur, Irlandia, Hongkong i Czechy). Za sprawą integracji gospodarczej z Unią Europejską model rozwojowy Polski, Czech i innych krajów naszego regionu jest odmienny niż gospodarek azjatyckich, takich jak Japonia, Tajwan i Korea Południowa. W krajach bez dostępu do unijnego wspólnego rynku, gwarantującego przewidywalne i równe reguły, takich jak tygrysy azjatyckie, do rozwoju konieczna jest znacznie wyższa stopa oszczędności niż w Polsce i Europie Środkowej, gdzie inwestycje finansuje się w znacznej mierze kapitałem zagranicznym. Dzięki temu jesteśmy w stanie osiągać wysoki wzrost gospodarczy przy wyższym poziomie prywatnej konsumpcji i pomimo znacznie wyższych wydatków publicznych. W Polsce i Czechach BIZ odpowiadały za 15% inwestycji, podczas gdy w Korei Południowej było to 3,5%, na Tajwanie – 3,3%, a w Japonii – 0,1%. Dlatego międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto wynosi w Polsce –54% PKB, a w Czechach na koniec drugiego okresu

wynosiła –23% PKB (wobec +6% PKB w Korei Południowej). Niestety, w ostatnich latach pojawiają się propozycje nakładania dodatkowych obciążeń na sektory o dużym udziale kapitału zagranicznego w Polsce. Wprowadzono podatek bankowy i podatek od handlu detalicznego (zawieszony do 2020 roku). Rząd PiS wywłaszczył regulacyjnie inwestorów zagranicznych, zajmujących się odnawialnymi źródłami energii i ratownictwem medycznym. Powracają też pomysły regulacji i podatków wymierzonych w inwestorów zagranicznych w branży mediów.

WYKRES 1.10. ŚREDNI POZIOM BEZPOŚREDNICH INWESTYCJI ZAGRANICZNYCH (BIZ) W OKRESIE II



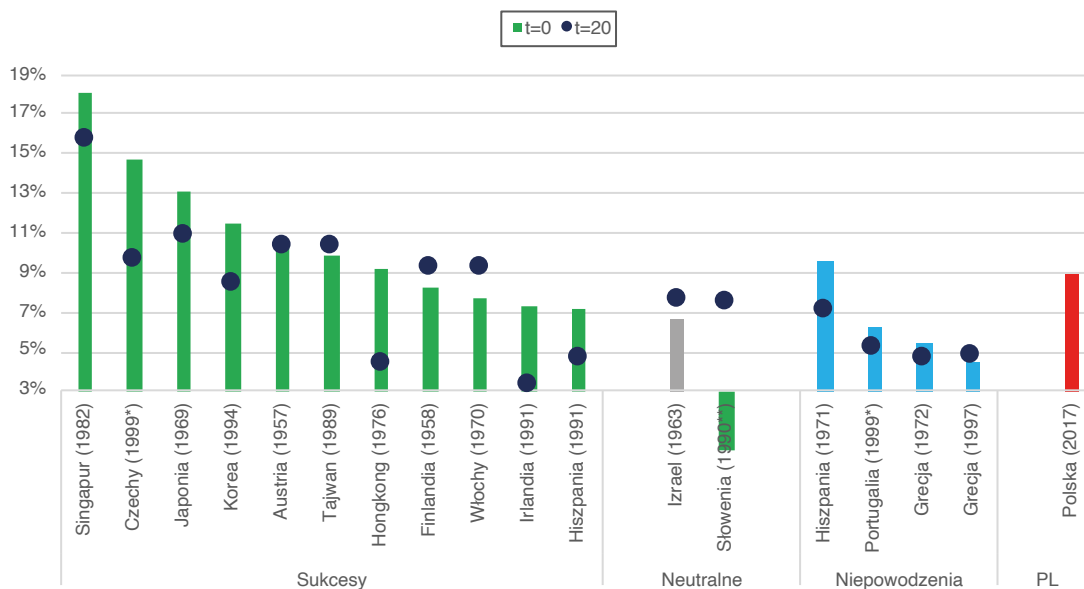
W nawiasach rok t=0. Brak danych dla okresu I oraz dla Austrii i Finlandii w okresie II; Polska – dane za okres I. Podajemy średnie z 20 lat, ponieważ dane dotyczące BIZ mogą się bardzo wahać rok do roku.

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych UNCTAD

— **Znaczenie inwestycji w maszyny.** Od siły instytucji napędowych zależy też wielkość inwestycji w maszyny przez firmy zarówno krajowe, jak i zagraniczne. Pomiar maszyn, tak jak całych inwestycji, zmieniał się w kolejnych edycjach rachunków narodowych. W najbardziej podstawowym podziale wyróżniano budynki i budowle, środki transportu oraz maszyny i urządzenia. Nowsze edycje rachunków narodowych, jak ESA2010, wyodrębniają dodatkowe kategorie: dobra niematerialne, uzbrojenie, kulturowane aktywa biologiczne, które przedtem nie były ujmowane w rachunkach narodowych lub były zaliczane przede wszystkim do maszyn i urządzeń. Maszyny i urządzenia są szczególnie pożądaną formą kapitału, ponieważ bardziej niż budowle czy pojazdy zwiększają możliwości produkcyjne przedsiębiorstw. Zwykle trudno odróżnić, jaka część wzrostu pochodzi ze wzrostu nakładów kapitałowych na maszyny, a jaka z postępu technologicznego ucieleśnionego w coraz lepszych maszynach, tj. z coraz nowocześniejszych maszyn. Baza Penn World Table 9.1 powinna być w tym zakresie dokładniejsza niż jej poprzednie wersje, ponieważ pokazuje inwestycje w maszyny nie jako same nakłady kapitału, ale jako strumień usług uzyskiwanych z kapitału przez gospodarkę. Mediana usług z maszyn i urządzeń wynosiła 9,8% PKB w krajach sukcesu, gdy te były na poziomie Polski, i tylko 5,8% PKB w krajach niepowodzenia (Wykres 1.11). Na koniec okresu II w obu grupach wskaźnik ten nieznacznie spadł. W Polsce w 2017 roku wynosił on 8,9% PKB, czyli nieco poniżej mediany dla grupy sukcesu,

ale znacząco powyżej mediany dla grupy niepowodzeń. Taki jego poziom nie gwarantuje jednak sukcesu: dla Hiszpanii (1971–1991), gdy znajdowała się ona na obecnym poziomie rozwoju Polski, wskaźnik ten wynosił 9,6% PKB, ale na koniec okresu II (zakończonego niepowodzeniem) spadł do 7,2% PKB³.

WYKRES 1.11. USŁUGI KAPITAŁOWE NETTO MASZYN I (NIETRANSPORTOWYCH) URZĄDZEŃ, GDY DANY KRAJ BYŁ NA POZIOMIE ROZWOJU POLSKI, I 20 LAT PÓŹNIEJ, ORAZ W POLSCE W 2017 ROKU



W nawiasach rok t=0.

* W Czechach i Portugalii 2017 rok zamiast 2019 roku jako t=20.

** W Słowenii 1994 rok zamiast 1990 roku jako t=0.

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie Penn World Table 9.1

3 W raporcie FOR (Łaszek i in. 2015) pokazywaliśmy, że w Polsce na tle regionu mało inwestuje się w maszyny, a ponadto inwestycje takie są u nas relatywnie wysoko opodatkowane. Według wykorzystywanej tutaj metody usług kapitałowych netto maszyn i urządzeń Polska nie wypadła jednak tak źle. W 2017 roku plasowaliśmy się nieco powyżej mediany dla naszego regionu (11 postsocjalistycznych krajów członkowskich UE), a w 2014 roku byliśmy blisko mediany (wg PWT 9.1). Dla kontrastu, wcześniejsze dane Eurostatu umieszczały nas wyraźnie poniżej średniej dla regionu za lata 2003–2012. Prawdopodobnie jest to nie tyle efekt wzrostu inwestycji w maszyny, ile innego sposobu ich pomiaru.

2. ROZWÓJ POLSKI PO SOCJALIZMIE, RZĄDY PiS I PANDEMIA

Najszybszy ze wszystkich krajów postsocjalistycznych wzrost PKB na mieszkańca po 1989 roku (o ok. 160% do 2019 roku) pozwolił Polsce po raz pierwszy od ponad 100 lat na istotne zmniejszenie luki rozwojowej w stosunku do najwyżej rozwiniętych krajów. Tak szybki wzrost wyróżniał Polskę na tle pozostałych krajów postsocjalistycznych, co pokazujemy w podrozdziale pierwszym. Wiele obszarów wciąż jednak wymagało reform, co opisujemy w podrozdziale drugim, w którym omawiamy słabe strony polskiej gospodarki jeszcze przed przejściem władzy przez PiS w 2015 roku. Niestety, zmiany wprowadzane później przez PiS pogłębiły istniejące problemy, o czym piszemy w podrozdziale trzecim. W podrozdziale czwartym omawiamy dotychczasowy przebieg pandemii COVID-19 w Polsce. Skala spadku PKB Polski była relatywnie mała na tle innych państw UE, wciąż jednak pozostaje duża niepewność dotycząca dalszego przebiegu pandemii oraz skali odbicia gospodarczego w 2021 roku. W podrozdziale piątym opisujemy pokrótce sytuację finansów publicznych w 2020 roku.

2.1. Wyniki gospodarcze Polski na tle innych krajów postsocjalistycznych

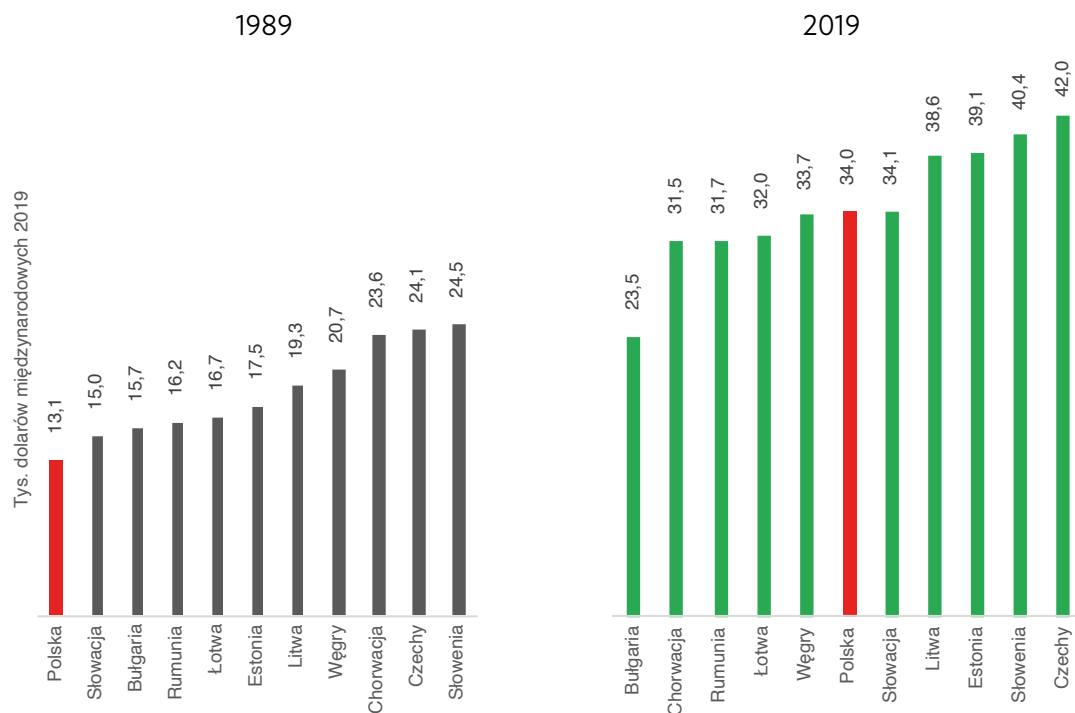
Dekady gospodarki centralnie planowanej przyniosły krajom bloku wschodniego ogromne straty. Dodatkowo w Polsce sytuację w 1989 roku pogarszały gwałtowna inflacja, masowe niedobory i wysoki dług zagraniczny. Jednak dzięki przeprowadzeniu, jako pierwszy kraj regionu, kompleksowego i radykalnego planu reform i stabilizacji gospodarki (tzw. planu Balcerowicza) Polska doświadczyła w pierwszych latach transformacji mniejszego spadku PKB niż inne kraje postsocjalistyczne (poza Czechami), a w 1992 roku jako pierwsza weszła na ścieżkę wzrostu gospodarczego. Od tego czasu aż do pandemii COVID-19 Polska jako jedyny kraj w UE i jeden z zaledwie kilku krajów świata nie doświadczyła ani jednego roku spadku PKB.

- **Nieudane próby ograniczonej liberalizacji systemu socjalistycznego.** U schyłku socjalizmu nie było już wątpliwości, że gospodarka centralnie planowana jest skrajnie niewydajna. W związku z tym w niektórych krajach władze usunęły jej fundamentalną cechę: skrajne ograniczenie własności prywatnej. W Polsce takim działaniem była ustawa Wilczka z 1988 roku. Stanowiła ona ważny, ale niewystarczający krok w odchodzeniu od gospodarki socjalistycznej. Nieco wcześniej przyzwolono na działanie niezależnych spółdzielni (w ramach których umożliwiono rozwój prywatnej przedsiębiorczości) w ZSRR. W obu przy-

padkach pozostawiono jednak inne skrajne ograniczenia wolności gospodarczej: ogromny sektor państwowy i związane z nim powszechne struktury monopolistyczne, szeroką regulację, rozległą kontrolę cen, brak wymienialności waluty itp. W Polsce dodatkowo narastała ogromna nierównowaga ekonomiczna, która w drugiej połowie 1989 roku (już po zmianie rządu) doprowadziła do wybuchu hiperinflacji. Późniejszy wzrost gospodarczy krajów postsocjalistycznych zależał głównie od tego, jak szybko rozpoczęły one transformację gospodarczą, jak głębokie reformy rynkowe podjęły i czy reformy te nie zostały na wczesnym etapie zatrzymane, a nawet odwrócone. Upadek socjalizmu w pełni ujawnił wypaczoną strukturę gospodarczą wynikającą z systemu centralnego planowania, czego następstwem była tzw. transformacyjna recesja.

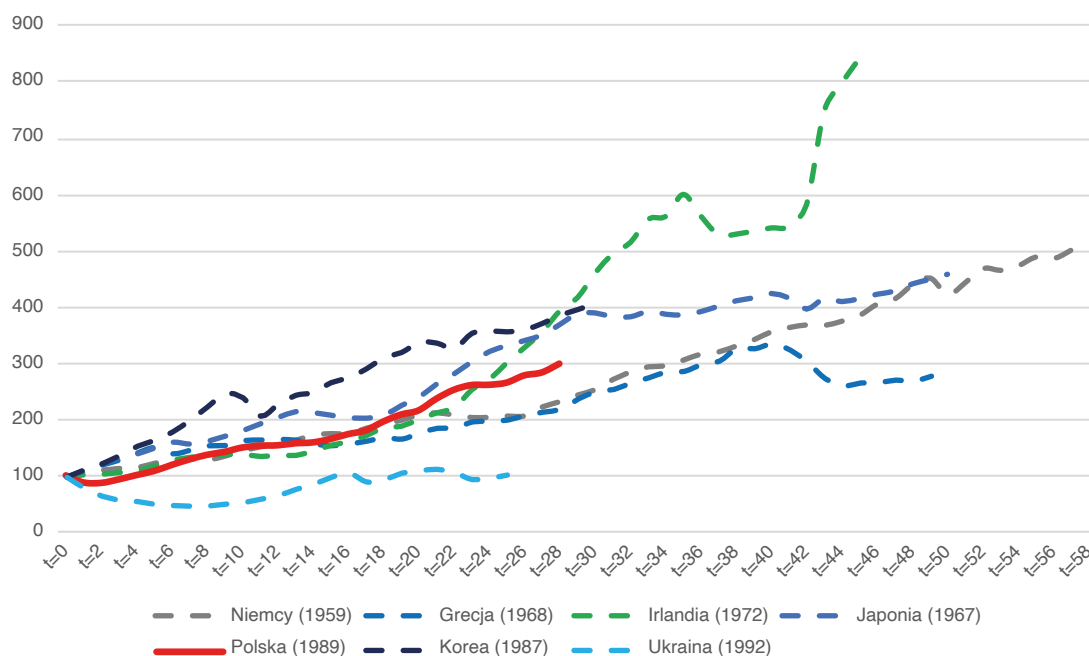
- **Najszybszy wzrost gospodarczy w regionie.** Polska jako pierwszy kraj regionu wprowadziła kompleksowy i radykalny plan reform i stabilizacji gospodarki (tzw. plan Balcerowicza). W jego ramach przeprowadzono zakrojoną na szeroką skalę deregulację, rozumianą jako usunięcie administracyjnych i innych regulacyjnych ograniczeń wolności gospodarczej (zniesiono m.in. regulację i kontrolę cen). Oprócz tego dokonano demonopolizacji, otwarto gospodarkę na wymianę międzynarodową i wprowadzono wymienialność złotego. Dzięki temu Polska doświadczyła w pierwszych latach transformacji mniejszego spadku PKB niż inne kraje postsocjalistyczne (poza Czechami), a w 1992 roku jako pierwsza weszła na ścieżkę wzrostu gospodarczego. Od tego czasu aż do pandemii COVID-19 Polska jako jedyny kraj w UE i jeden z zaledwie kilku krajów świata nie doświadczyła ani jednego roku spadku PKB (dla porównania w Czechach PKB spadał w latach: 1992, 1993, 1997, 1998, 2009, 2011 i 2012). Wzrost gospodarczy Polski był najszybszy spośród wszystkich państw członkowskich UE z byłego bloku wschodniego. Zaczynając jako najbiedniejszy kraj regionu, Polska wyprzedziła Bułgarię, Chorwację, Rumunię, Łotwę i Węgry, prawie zrównała się ze Słowacją oraz sporo zmniejszyła dystans do Litwy, Estonii, Słowenii i Czech (Wykres 2.1). Radykalne rozszerzenie wolności gospodarczej wyzwoliło przedsiębiorczość Polaków oraz przyniosło napływ zagranicznego kapitału i technologii, dzięki czemu rozwinęły się w Polsce sektor usług i nowoczesny przemysł. Przekształcenia własnościowe, wynikające zarówno z prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, jak i z powstawania nowych firm prywatnych, doprowadziły do wzrostu udziału sektora prywatnego w gospodarce. Rozwój tego sektora zmienił strukturę produkcji oraz zatrudnienia. Spadło znaczenie rolnictwa i przemysłu na rzecz sektora usług. Struktura polskiej gospodarki zaczęła upodabniać się do struktury gospodarek krajów UE (Zajdel 2011). Przesunięcie zatrudnienia i kapitału z rolnictwa i przemysłu ciężkiego do usług i nowoczesnego przemysłu dawało szybki wzrost wydajności. Według danych OECD produkcja przemysłowa wzrosła od 1989 do 2019 roku o 350%, podczas gdy emisja dwutlenku węgla spadła i oderwała się od wzrostu gospodarczego (Wykres 2.3).

WYKRES 2.1. PKB NA MIESZKAŃCA PAŃSTW CZŁONKOWSKICH UE Z DAWNEGO BLOKU WSCHODNIEGO



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Conference Board (Total Economic Database July 2020)

WYKRES 2.2. WZROST PKB NA MIESZKAŃCA POLSKI NA TLE INNYCH KRAJÓW

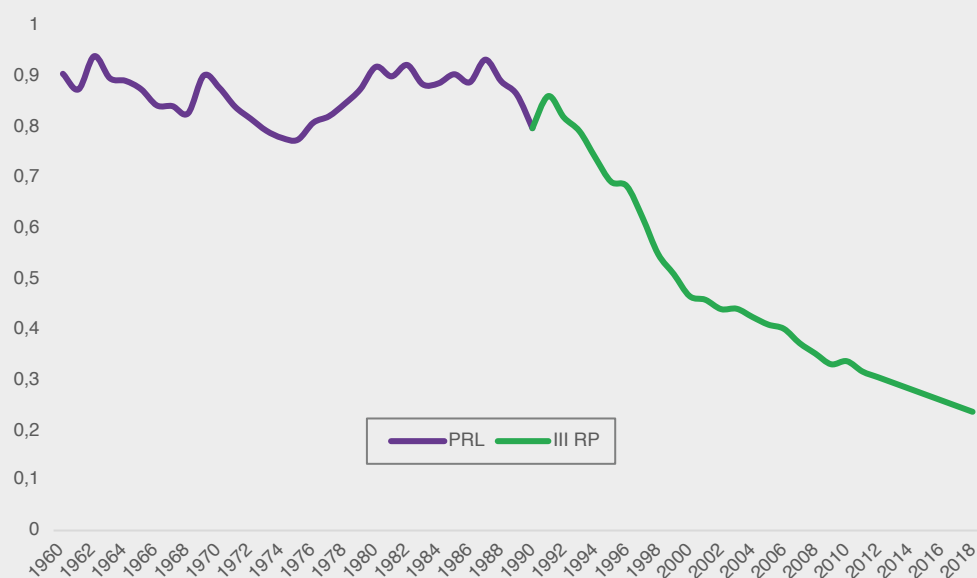


Jako rok zerowy (t=0) przyjęto rok, w którym dany kraj był na poziomie rozwoju Polski z 1990 roku (stosowne lata są podane w nawiasach przy nazwie kraju). Wartości t+1, t+2, t+3 itd. to poziom PKB na mieszkańca w kolejnych latach po roku zerowym. Wykres bazuje na danych o PKB na mieszkańca po uwzględnieniu różnic w poziomie cen.

Opracowanie własne FOR na podstawie Penn World Table 9.1 (PKB od strony produktu)

WYKRES 2.3. EMISJA CO₂ NA JEDNOSTKĘ PKB

Kg na międzynarodowe dolary w cenach z 2018 roku



Korzystamy z danych PKB Conference Board, ponieważ są dłuższe niż PWT i Maddison Project.

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych OECD (emisja) i Conference Board (PKB)

2.2. Słabości polskiej gospodarki przed przejęciem władzy przez PiS

Mimo radykalnych reform pozostały w Polsce obszary wymagające dalszych zmian. Takimi problemami, na które wskazywaliśmy w raporcie Następne 25 lat, były wtedy i są nadal: niedokończona prywatyzacja, przeregulowanie, niesprawny wymiar sprawiedliwości, duża zmienność prawa oraz zagmatwany system podatkowy z licznymi wyjątkami i przywilejami, które komplikują system i wymagają wysokiego opodatkowania osób nimi nieobjętych. Ich skutkiem były niska stopa zatrudnienia i inwestycji oraz duże zatrudnienie w mniej wydajnych, ale cieszących się licznymi preferencjami sektorach: rolnictwie i mikroprzedsiębiorstwach.

- **Przerośnięty sektor państwowy.** Na początku transformacji w Polsce, podobnie jak w innych krajach regionu, w gospodarce dominowały firmy państwowe. Niestety, ich prywatyzacja przebiegała bardzo wolno, a rosnące znaczenie sektora prywatnego w polskiej gospodarce wynikało przede wszystkim z budowania firm prywatnych od podstaw. W końcu po 2011 roku prywatyzacja firm państwowych została praktycznie zatrzymana. Według wskaźników poziomu regulacji rynku produktów (*Product Market Regulation*) w gronie krajów OECD pod względem zakresu obecności przedsiębiorstw państwowych w różnych sektorach gospodarki Polska ustępuje tylko Francji. Polskie państwo kontroluje największe firmy, w tym 11 z 20 największych spółek notowanych na warszawskiej Giełdzie Papierów Wartościowych. Oprócz tego zachowało również własność mniejszych firm, w tym

trudnych do uzasadnienia „interesem strategicznym” zakładów zajmujących się produkcją sklejki, szlifierek czy obrabiarek.

- **Przeregulowanie.** Polska transformacja zaczęła się od przeprowadzonej w latach 1990–1991 radykalnej deregulacji, w ramach której uwolniono ceny, a także zlikwidowano państwowe monopole i ograniczenia w handlu krajowym i zagranicznym. Później jednak zmiany deregulacyjne zachodziły stosunkowo wolno. W rankingu Economic Freedom of the World (Fraser Institute) Polska swoją najlepszą pozycję (którą trudno jednak uznać za rewelacyjną – dopiero 49. miejsce) w zakresie wolności gospodarczej osiągnęła w 2015 roku, by potem ponownie zacząć spadać. Według wskaźników poziomu regulacji rynku produktów Polska wypada gorzej od średniej dla OECD, odstając w szczególności pod względem zakresu obecności przedsiębiorstw państwowych w różnych sektorach gospodarki (Ramka 2.1).

RAMKA 2.1. MIARY OGRANICZEŃ KONKURENCJI WEDŁUG OECD

OECD opracowuje szczegółowe wskaźniki barier dla konkurencji, które dzieli na dwa główne indeksy i sześć indeksów średniego rzędu:

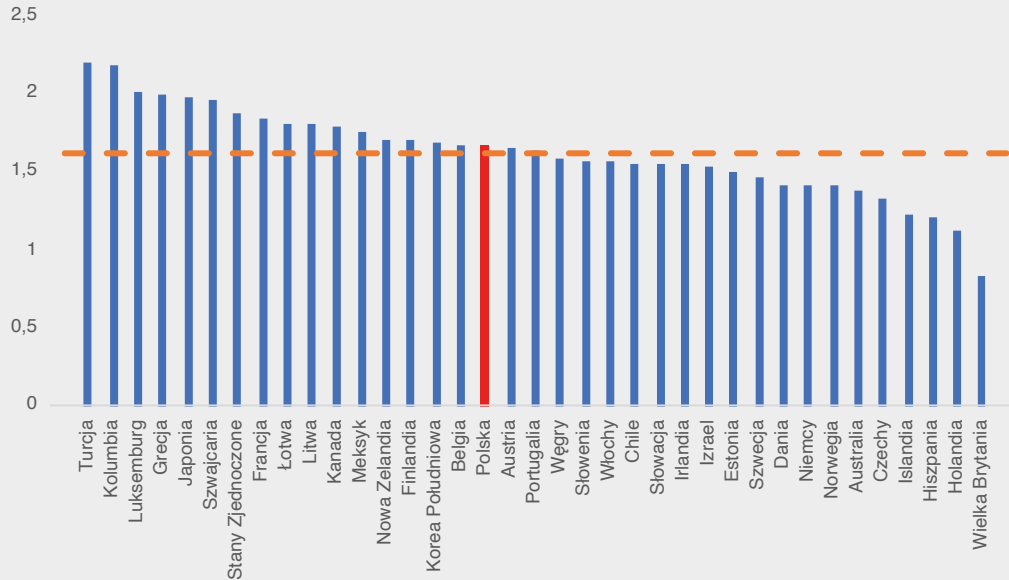
1. Wypaczenia spowodowane zaangażowaniem państwa w gospodarkę, co obejmuje:
 - I. własność państwową;
 - II. ingerencję państwa w działanie prywatnych firm (kontrolę cen i inne regulacje o charakterze nakazowym, przetargi publiczne);
 - III. jakość regulacji gospodarczych (tworzenie przepisów, zakres konsultacji, skomplikowanie regulacji).
2. Bariery wejścia dla podmiotów krajowych i zagranicznych:
 - I. bariery administracyjne dla nowo zakładanych firm;
 - II. bariery w sektorach usługowym i sieciowym;
 - III. regulacje dotyczące handlu międzynarodowego oraz zagranicznych firm.

Wskaźniki interpretuje się w ten sposób, że im wyższy jest poziom danej zmiennej, tym większe nasilenie negatywnego zjawiska przez nią opisywanego. Przedstawione w tym raporcie dane pochodzą z najnowszej edycji za 2018 rok.

Wypaczenia spowodowane zaangażowaniem państwa w gospodarkę. W tej kategorii Polska osiąga wynik na poziomie średniej dla członków OECD. Bolączką pozostaje jednak wciąż bardzo duża państwowa własność przedsiębiorstw (3. miejsce od końca na 34 badane kraje OECD we wskaźniku średniego rzędu „własność publiczna”; w pozostałych dwóch wskaźnikach średniego rzędu – ingerencja państwa w działalność prywatnych firm oraz jakość regulacji gospodarczych Polska wypada lepiej od średniej dla członków OECD). Szczególnie ważnym problemem jest zakres obecności przedsiębiorstw państwowych w różnych sektorach gospodarki (2. miejsce od końca za Francją). Duży udział własności państwowej to nie tylko efekt zaniechanej prywatyzacji, lecz także dokonywanej w ostatnich czterech latach nacjonalizacji kolejnych firm przez PiS.

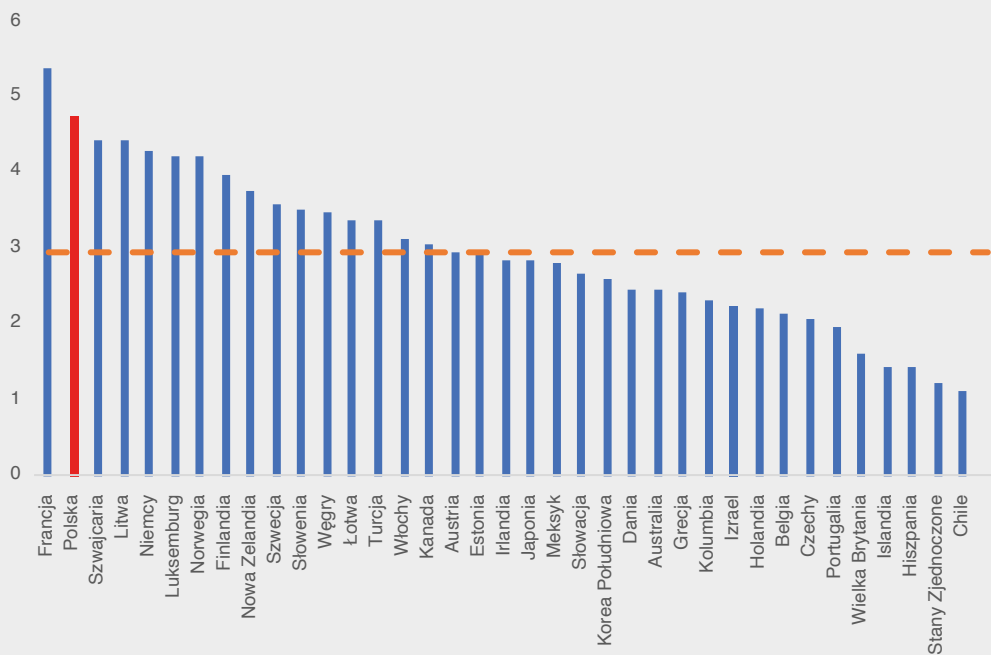
Pod względem zaangażowania państwa w gospodarkę
Polska nie odbiega od średniej dla OECD...

INDEKS ZNIEKSZTAŁCEŃ POWODOWANYCH ZAANGAŻOWANIEM PAŃSTWA W GOSPODARKE



...ale problemem pozostaje to, że państwo
ma firmy w wielu sektorach gospodarki

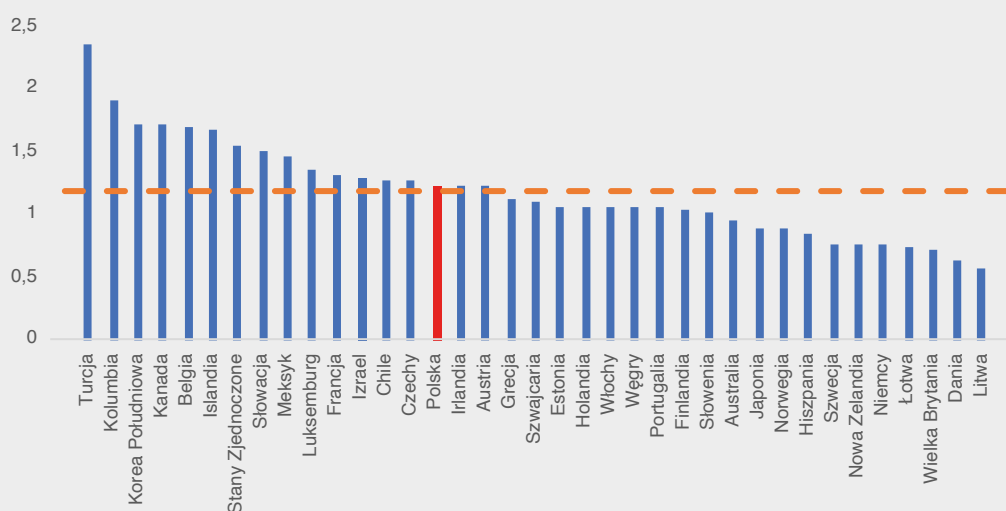
PODINDEKS OBECNOŚCI PRZEDSIĘBIORSTW PAŃSTWOWYCH W GOSPODARCE



Bariery wejścia. W tej kategorii Polska osiąga wynik gorszy od średniej dla OECD (1,24 wobec 1,16). Z trzech wskaźników średniego rzędu, które składają się na bariery wejścia, Polska wypada gorzej od średniej dla OECD w dwóch: barier administracyjnych dla nowo zakładanych firm oraz barier w sektorach usługowym i sieciowym (lepsza od średniej jest pod względem barier dla handlu i inwestycji międzynarodowych). Pierwszy z podanych wskaźników składa się z dwóch wskaźników niższego rzędu: barier administracyjnych przy tworzeniu spółek kapitałowych i osobowych oraz licencji i pozwoleń. Problemem Polski jest słaba, bo szósta od końca, pozycja w tej pierwszej kategorii, co dodatkowo pogłębia wcześniej wskazywany problem podwójnego opodatkowania spółek kapitałowych.

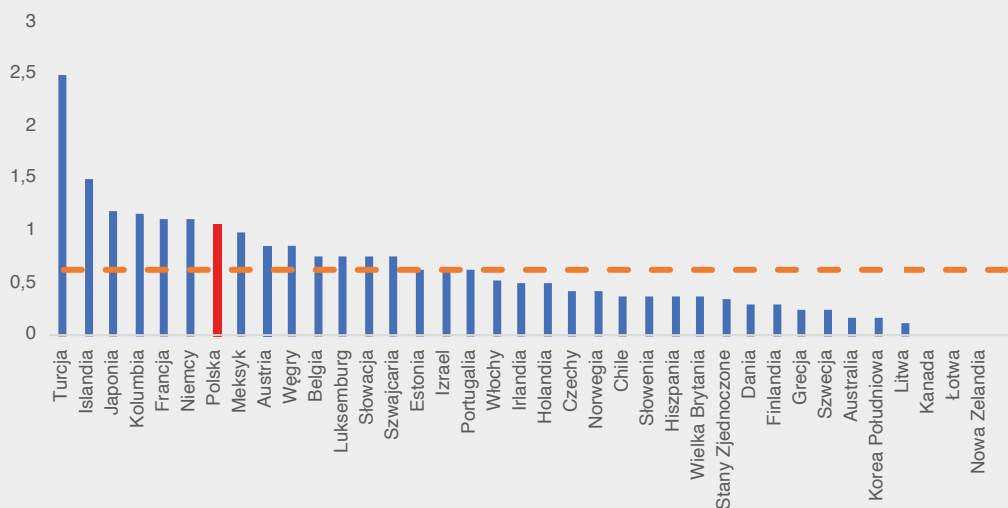
Pod względem barier wejścia na rynek Polska wypada nieco gorzej od średniej dla OECD...

INDEKS BARIER WEJŚCIA DLA PODMIOTÓW KRAJOWYCH I ZAGRANICZNYCH



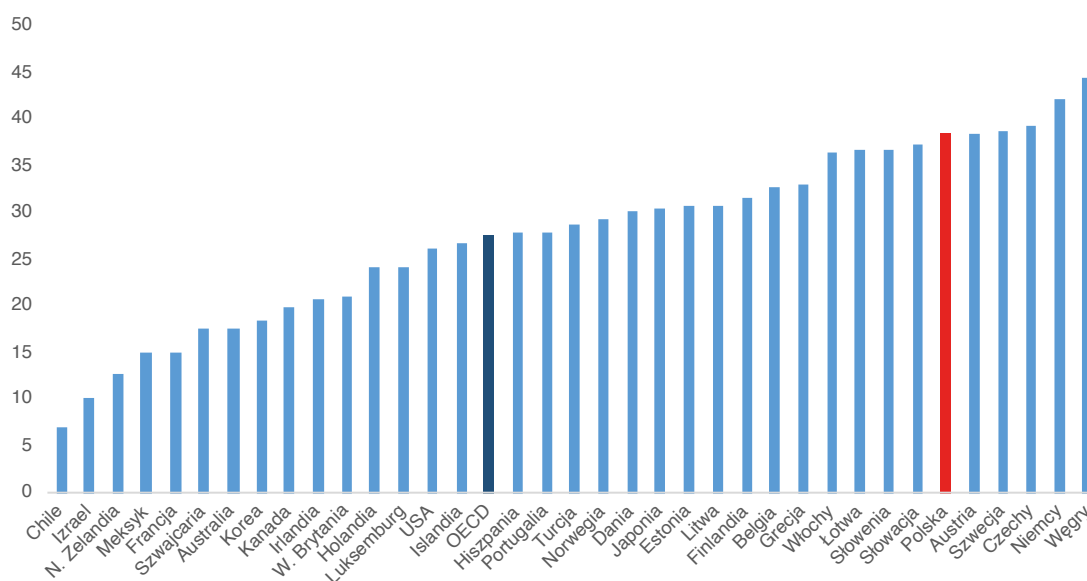
...ale poważnym problemem pozostają bariery administracyjne przy zakładaniu przedsiębiorstw

PODINDEKS BARIER ADMINISTRACYJNYCH PRZY ZAKŁADANIU PRZEDSIĘBIORSTW



- **Duża zmienność i nadprodukcja prawa.** Problemem, który wiąże się z pracą sądów, jest kwestia niskiej jakości i nieprzewidywalności polskiego prawa. Przepisy w Polsce ulegają zmianom znacznie częściej niż w innych krajach. Np. w 2014 roku w Polsce powstało prawie sześć razy więcej stron aktów prawnych niż w Czechach i siedem i pół raza więcej niż na Słowacji. Zmienność prawa jest źródłem niepewności, ogranicza rozwój przedsiębiorstw. Jednocześnie dużej liczbie aktów prawnych towarzyszą ich niska jakość (niezrozumiałe i sprzeczne przepisy) oraz brak rzetelnych analiz dotyczących skutków wprowadzanych regulacji.
- **Wymiar sprawiedliwości.** Innym obszarem, w którym pozytywne zmiany po 1989 roku zachodziły znacznie wolniej niż w sektorze przedsiębiorstw, był wymiar sprawiedliwości. Anderson, Bernstein i Gray (2005) pokazują, że ten problem dotknął większość krajów przeprowadzających transformację (tj. krajów Europy Środkowo-Wschodniej i byłego ZSRR), w tym Polskę. Wskazują oni, że kraje te w latach 90. XX wieku podczas reform sądownictwa skupiły się na wzmacnianiu niezależności sędziów i tylko w niewielkim stopniu na poprawie efektywności, odpowiedzialności i przejrzystości pracy sądów. Zarazem należy zauważyć, że zapewnienie niezależności sędziów wynikało z potrzeby odpartyjnienia wymiaru sprawiedliwości.
- **Niesprawiedliwy i skomplikowany system podatkowy.** Choć polski system podatkowy uległ dużym zmianom w ciągu minionych 30 lat i został przystosowany do wymagań gospodarki rynkowej, to wciąż potrzebuje reform. Według kolejnych raportów *Doing Business* i wielu polskich badań ankietowych system podatkowy od lat pozostaje jedną z głównych przeszkód w prowadzeniu działalności gospodarczej w Polsce. Liczne wyjątki i przywileje mają trzy negatywne konsekwencje dla wzrostu gospodarczego:
 - Zniekształcają strukturę gospodarki, faworyzując rolnictwo, mikroprzedsiębiorstwa i samozatrudnienie w stosunku do umów o pracę i spółek kapitałowych (z ograniczoną odpowiedzialnością i akcyjnych).
 - Wymagają skomplikowanych przepisów, które są źródłem licznych konfliktów między podatnikami a administracją podatkową, mającą liczne uprawnienia stawiające ją w uprzywilejowanej pozycji wobec podatników i pozwalające jej np. odroczyć w nieskończoność termin przedawnienia należności podatkowych. W efekcie przedsiębiorcy mogą świadomie ograniczać swoją widoczność dla administracji skarbowej, np. utrzymując małą skalę działalności albo płacąc „na wszelki wypadek” wyższe stawki podatku VAT, aby minimalizować ryzyko konfliktu i naliczenia zaległego podatku wstecz.
 - Ich sfinansowanie wymusza wyższe opodatkowanie osób nimi nieobjętych, co najbardziej widoczne jest w wysokim opodatkowaniu umów o pracę. Łącznie ze składkami na ubezpieczenie społeczne osoba zarabiająca połowę przeciętnego wynagrodzenia w Polsce jest obciążona blisko 40-procentowym klinem podatkowym, co jest szóstym najgorszym wynikiem w OECD (Wykres 2.4).

WYKRES 2.4. KLIN PODATKOWY OSOBY ZARABIAJĄCEJ POŁOWĘ PRZECIĘTNEGO WYNAGRODZENIA



Podatki i składki jako % pełnych kosztów pracodawcy w 2019 roku. W przypadku Polski uwzględniono zmiany w PIT wprowadzone w ramach piątki Morawieckiego oraz część składki emerytalnej trafiającą na subkonto emerytalne, którą OECD klasyfikuje jako „non-tax mandatory payment”.

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych OECD

- **Rynek pracy.** Na początku transformacji z rynku pracy odeszło wiele osób w wieku produkcyjnym, co wynikało z ujawnienia skali ukrytego bezrobocia, które występuje wtedy, gdy praca wykonywana przez zatrudnionych jest bezproduktywna albo mało produktywna. W związku z tym stopa zatrudnienia po 1989 roku spadała, do czego przyczyniało się też nieelastyczne prawo pracy. Mimo że po 1993 roku stopa zatrudnienia nieco odbiła, kryzysy azjatycki i rosyjski oraz pęknięcie bańki internetowej przyczyniły się do dalszego jej spadku po 1998 roku. Stopa zatrudnienia w grupie wiekowej 15–64 lat osiągnęła swoje minimum na poziomie ok. 63% w latach 2006–2007 i od tego czasu rosła do 71% w 2019 roku. To jednak ciągle znacznie mniej niż w Niemczech, gdzie w 2019 roku stopa zatrudnienia wyniosła prawie 79%.
- **Struktura gospodarki: rolnictwo.** Słabością polskiej gospodarki pozostają relatywnie powolne przemiany w sektorze rolniczym. Odziedziczoną po socjalizmie spuścizną było bardzo rozdrobnione i nieefektywne rolnictwo, które jeszcze w 1990 roku odpowiadało za ok. 25% pracujących. Obserwujemy co prawda istotny spadek udziału pracujących w rolnictwie w liczbie pracujących ogółem (do ok. 9% w 2020 roku), czemu towarzyszy stanowiące czynnik wzrostu przechodzenie tych osób do bardziej wydajnych miejsc pracy, jest to jednak wynik dwukrotnie wyższy od średniej dla UE i tylko w trzech krajach UE udział ten jest wyższy. Ponadto proces ten przebiegał o wiele szybciej w innych krajach postsocjalistycznych, np. w Estonii (Tabela 2.1). Pozostawienie rolników poza powszechnym systemem emerytalnym i nieobejmowanie ich podatkiem dochodowym znacznie osłabiło bodźce do przechodzenia do bardziej produktywnych sektorów gospodarki i nadal hamuje proces konsolidacji gospodarstw rolnych. Według naszych szacunków polskie rolnictwo otrzymuje w dotacjach (w większości ze źródeł krajowych, tj. w ramach dopłat do KRUS i preferencji podatkowych) tyle samo, ile wynosi wytwarzana przez nie wartość dodana – obie kwoty w 2017 roku wyniosły po ok. 40 mld zł. Wciąż duże zatrudnienie w rolnictwie stanowi jednak potencjalną rezerwę wzrostu w razie wprowadzenia w życie programu reform.

TABELA 2.1. UDZIAŁ ZATRUDNIENIA W ROLNICTWIE W WYBRANYCH KRAJACH W LATACH 1990–2020 (%)

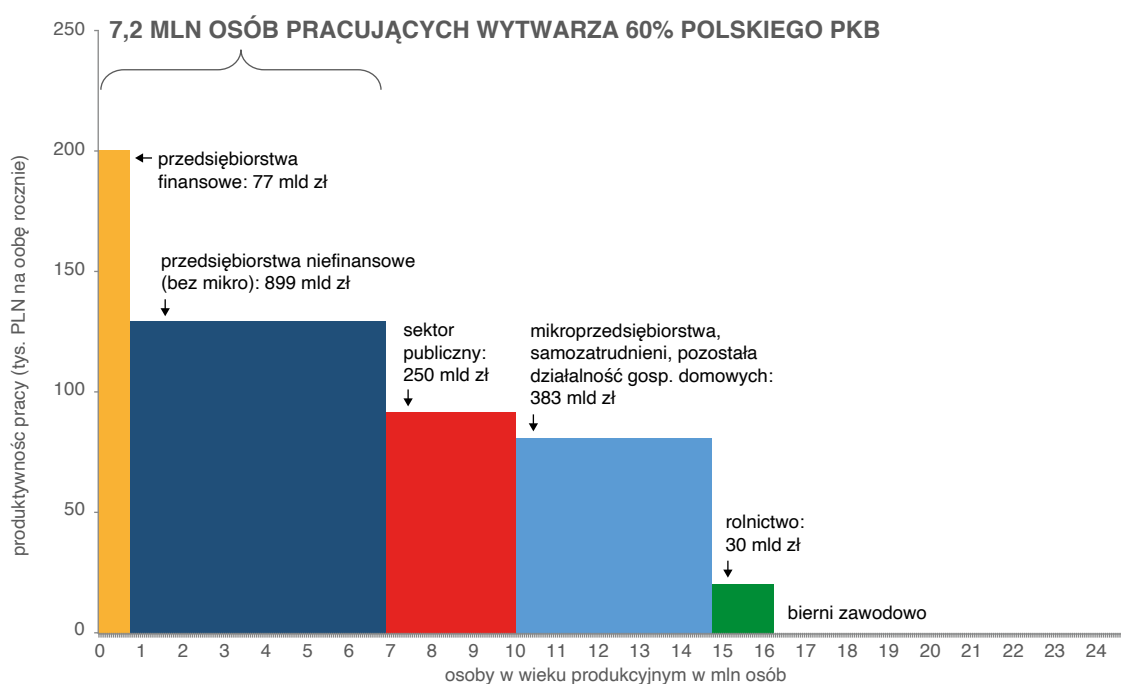
	1991	1995	2000	2005	2010	2015	2020
Bułgaria	20%	17%	13%	9%	7%	7%	6%
Chorwacja	22%	21%	17%	17%	14%	9%	6%
Czechy	8%	7%	5%	4%	3%	3%	3%
Estonia	19%	10%	6%	5%	4%	4%	3%
Litwa	23%	22%	19%	14%	9%	9%	7%
Łotwa	19%	18%	15%	12%	9%	8%	7%
Polska	26%	23%	19%	17%	13%	12%	9%
Rumunia	30%	40%	45%	32%	31%	26%	21%
Słowacja	11%	9%	7%	5%	3%	3%	2%
Słowenia	11%	10%	10%	9%	9%	7%	5%
Węgry	12%	8%	6%	5%	5%	5%	5%
Unia Europejska	11%	10%	9%	7%	6%	5%	4%

Źródło: ILOSTAT

- **Struktura gospodarki: mały odsetek wysoko wydajnych miejsc pracy.** Różnice w wydajności między poszczególnymi sektorami w połączeniu z wciąż niską aktywnością zawodową Polaków sprawiają, że znacznie mniejsza niż w bogatych krajach Europy Zachodniej część osób w wieku produkcyjnym wytwarza połowę PKB. W 2017 roku wąska grupa niewiele ponad 7 mln osób wytwarzała 60% polskiego PKB (Ciżkowicz, Łaszek i Rzońca 2020). Nasza analiza porównawcza przeprowadzona dla 2015 roku pokazała, że w Polsce za wytworzenie połowy PKB odpowiadało niewiele ponad 25% populacji osób w wieku 20–64 lat, podczas gdy w Niemczech było to ponad 40% (Łaszek i Trzeciakowski 2018). Dlatego potrzebne są rozwiązania, które ułatwiłyby przepływ pracowników do bardziej wydajnych sektorów i większych miast oraz aktywizację osób obecnie biernych zawodowo.

WYKRES 2.5. STRUKTURA WYTWARZANIA POLSKIEGO PKB WEDŁUG SEKTORÓW W 2015 ROKU

Wydajność a status zatrudnienia osób w wieku produkcyjnym



Źródło: Ciżkowicz, Łaszek i Rzońca (2020).

- **Niska stopa oszczędności i inwestycji.** Chroniczny deficyt sektora finansów publicznych sprawia, że w Polsce oszczędza niemal wyłącznie sektor prywatny. Niska na tle regionu krajowa stopa oszczędności utrudniała sfinansowanie wyższych inwestycji, choć należy zaznaczyć, że były one także ograniczone przez ryzyko związane z nieprzewidywalnymi zmianami prawnymi, w tym podatkowymi. Niska stopa zarówno oszczędności, jak i inwestycji negatywnie wpływa na tempo wzrostu gospodarczego.

2.3. Zła transformacja po 2015 roku – ustrojowy regres i osłabianie finansów publicznych

Mimo złej polityki gospodarczej polska gospodarka w ostatnich czterech latach rozwijała się w szybkim tempie. Przyspieszenie wzrostu było efektem cyklicznego ożywienia w krajach UE. Wzrost PKB w UE przyspieszył z 0,8% rocznie w latach 2012–2015 do 2,1% rocznie w latach 2016–2019. Ten pozytywny czynnik został wzmocniony przez napływ pracowników z Ukrainy. Szczyt ożywienia przypadł na 2017 rok i jeszcze przed pandemią w krajach UE widoczne było spowolnienie. Wiele wskazuje na to, że w przyszłości osłabnie napływ Ukraińców. Wyczerpują się zatem źródła, które zadecydowały o wzroście gospodarczym za rządów PiS. Jednocześnie PiS wprowadziło wiele szkodliwych zmian, które odbiją się negatywnie na przyszłych perspektywach wzrostu.

- **Ograniczenia wolności gospodarczej.** Pozycję Polski w międzynarodowych rankingach wolności gospodarczej czy łatwości prowadzenia działalności gospodarczej trudno uznać za satysfakcjonującą. Po 2015 roku PiS ograniczało wolność gospodarczą przez nowe regulacje i renacjonalizację.
 - **Nowe regulacje.** PiS wprowadziło wiele szkodliwych regulacji sektorowych. Poza zakazem sprzedaży ziemi rolnej wprowadziło też zakaz handlu w niedziele i ograniczenia dotyczące otwierania nowych aptek. Tzw. konstytucję biznesu, która miała rzekomo określać „fundamenty ustroju gospodarczego Polski w duchu wolności gospodarczej” i być „najważniejszą reformą polskiego prawa gospodarczego od prawie 30 lat”, należy uznać za dzieło propagandowe, niepoprawiające w żaden sposób położenia polskich przedsiębiorców (Zieliński 2018).
 - **Renacjonalizacja.** Konkurencja prywatnych firm z państwowymi jest nierówna: ponieważ właściciel tych ostatnich decyduje zarazem o regulacjach i wydatkach budżetowych, mają one łatwiejszy dostęp do zamówień publicznych i w razie problemów mogą liczyć na ratunek ze strony państwa (nawet jeśli nie bezpośredni w formie dotacji, to przynajmniej regulacyjny). Dlatego tak ważne dla wolności gospodarczej jest ograniczenie ich działalności. Po 2015 roku PiS, zajadle krytykujące prywatyzację, zaczęło pod hasłem „repolonizacji” przejmować władzę nad kolejnymi firmami, szczególnie zwiększając zakres państwowej własności w sektorze bankowym. Po przejęciu Alior Banku i Pekao⁴ (ta pierwsza nacjonalizacja została rozpoczęta przez rząd PO-PSL) polskie państwo kontroluje ok. 40% aktywów sektora bankowego (spośród krajów europejskich większą władzę nad sektorem bankowym politycy mają tylko na Białorusi, w Rosji i na Słowenii). Takie skumulowanie

4 Na początku 2021 roku kontrolowany przez państwo bank Pekao rozpoczął przejęcie Idea Banku. W tym przypadku jednak motywacją była nie tyle „repolonizacja”, ile konieczność restrukturyzacji tego banku.

władzy państwa nad sektorem finansowym rodzi w oczywisty sposób zagrożenie dla jego stabilności (Narodowy Bank Polski 2019). Państwowa własność banków prowadzi do upolitycznienia ich działalności kredytowej przez np. podporządkowanie decyzji kredytowych celom politycznym. W 2016 roku rząd PiS nie pozwolił, by francuskie spółki EdF i Engie sprzedały swoje aktywa energetyczne innym inwestorom zagranicznym. W konsekwencji musiały one dokonać transakcji z kontrolowanymi przez państwo PGE i Eneą. Rząd PiS w swojej działalności nacjonalizacyjnej skupia się na sektorach, które nazywa strategicznymi, ale przy okazji nie odpuszcza możliwości przejęcia kontroli nad obszarami, których sam za takie nie uważa – nacjonalizował np. operatora kolejek linowych PKL (Błaszczuk 2017; Łaszek i in. 2019). Co więcej, w grudniu 2020 roku ogłoszono nacjonalizację Polska Press, wydawcy głównych dzienników i tygodników lokalnych, którą trudno wyjaśnić inaczej niż chęcią wywierania politycznego wpływu na te media.

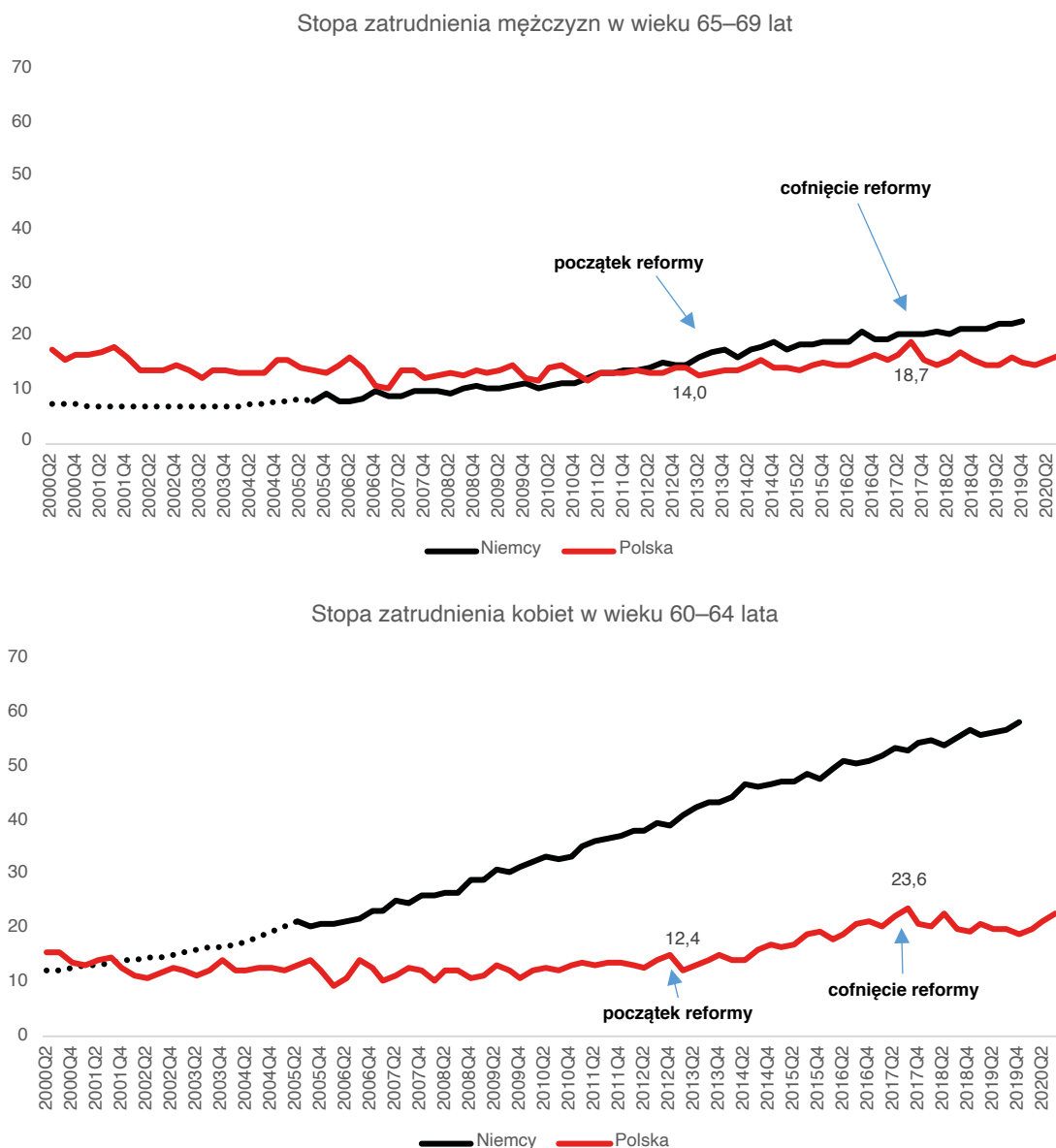
- **Dalszy wzrost zmienności legislacji.** W rekordowym 2016 roku uchwalono ponad 35 tys. stron aktów prawnych. Inny rekord PiS pobiło w 2018 roku, kiedy opublikowano 362 strony nowelizacji ustaw podatkowych (Grant Thornton 2019). Praktykę legislacyjną rządu PiS cechują wyjątkowo pospieszne uchwalanie ważnych aktów prawnych, nadużywanie ścieżki poselskiej, dla której nie ma obowiązku sporządzania oceny skutków regulacji i przeprowadzania konsultacji, a w przypadku formalnie rządowych projektów nierzetelne sporządzanie ocen skutków regulacji oraz nieuzasadnione skracanie czasu trwania i fasadowość konsultacji publicznych (Zieliński 2018). Symbolem wywracania planów przedsiębiorców do góry nogami może być uchwalenie 12 listopada 2018 roku dniem wolnym od pracy. Posłowie PiS swój pomysł przedstawili raptem na trzy tygodnie przed zaplanowanym przez nich dniem wolnym, by potem szybko projekt ustawy przegłosować (Trzeciakowski i Zieliński 2018).
- **Antyreformy wymiaru sprawiedliwości.** W 2015 roku PiS rozpoczęło antyreformy wymiaru sprawiedliwości, ograniczając niezależność Trybunału Konstytucyjnego, Krajowej Rady Sądownictwa i prokuratury na rzecz politycznej kontroli. Nie powinno być zaskoczeniem to, że te złe zmiany tylko pogłębiły niesprawność wymiaru sprawiedliwości. Według danych Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości w 2011 roku średni czas trwania postępowania w sądach powszechnych wynosił 4,1 miesiąca. W 2015 roku, czyli w roku przejścia władzy przez PiS, czas ten wynosił 4,2 miesiąca. Natomiast w 2018 roku, po przeprowadzeniu „reform” w wymiarze sprawiedliwości, średni czas trwania postępowania sądowego wydłużył się do 5,4 miesiąca. Nie poprawił się wskaźnik szybkości egzekwowania umów (*enforcing contracts*) z raportów *Doing Business* Banku Światowego. Od kilku lat pozostaje on na tym samym poziomie i wynosi 685 dni. Podczas gdy w okresie obecnych rządów PiS nie zaobserwowano żadnej poprawy, to pomiędzy pierwszą edycją *Doing Business* wydaną w 2004 roku a edycją z 2013 roku czas ten skrócił się o 315 dni (Łaszek i in. 2019).
- **Komplikowanie systemu podatkowego.** PiS pogłębiło problemy systemu podatkowego, wprowadzając szkodliwe podatki sektorowe (podatek bankowy, dotychczas zawieszony podatek od handlu detalicznego), dodatkowe ulgi (zwolnienie z PIT dla osób do 26. roku życia, obniżony CIT dla firm o przychodach do 2 mln euro) i *de facto* dodatkowy próg podatkowy (tzw. danina solidarnościowa). Nieprzewidywalność dodatkowo zwiększały różne parapodatki (m.in. opłata cukrowa, recyklingowa, emisyjna czy mocowa). Jedynym pozytywnym rozwiązaniem wprowadzonym przez rząd PiS było obniżenie opodatkowania osób o niskich płacach, jego skala była jednak symboliczna – dla osoby zarabiającej pła-

cę minimalną obniżka wyniosła mniej niż 50 zł miesięcznie. Jednocześnie metody wykorzystywane do uszczelniania systemu podatkowego zwiększyły jeszcze jego represyjność (w Polsce obowiązują np. najwyższe kary za nieprzestrzeganie przepisów dotyczących raportowania schematów podatkowych [Mariański 2019]). Podobnie jak w przypadku przepisów niepodatkowych, PiS wprowadza istotne dla obywateli zmiany w ostatniej chwili – np. w połowie listopada 2019 roku nie było wiadomo, czy od stycznia następnego roku zostanie zniesiony albo zmieniony limit trzydziestokrotności podstawy wymiaru składek emerytalno-rentowych.

- **Rynek pracy:** działania zmniejszające aktywność zawodową. W ostatnich latach PiS dokonało trzech zmian uderzających w poziom aktywności zawodowej Polaków.
 - Po pierwsze, PiS cofnęło wprowadzoną przez poprzedni rząd reformę stopniowo podnoszącą wiek emerytalny, w efekcie czego stopa zatrudnienia kobiet w wieku 60–65 lat oraz mężczyzn w wieku 65–69 lat zaczęła spadać pomimo bardzo dobrej koniunktury. Było to działanie odwrotne do reform wprowadzanych w innych krajach, co jest dobrze widoczne, gdy porówna się Polskę i Niemcy (Wykres 2.6). Dodatkowo to rozwiązanie generuje koszty dla finansów publicznych na poziomie kilkunastu miliardów złotych rocznie i uderza w długookresowe perspektywy wzrostu gospodarczego.
 - Po drugie, PiS wprowadziło wiele zmian osłabiających związek między długością pracy i wpłaconymi składkami a przyszłą emeryturą. Poza obniżeniem wieku emerytalnego przyczyniły się do tego m.in. podwyżki emerytury minimalnej, waloryzacja kwotowa, emerytury dla matek, obniżki składek dla samozatrudnionych oraz trzynaste i czternaste emerytury. Łącznie zmiany te zniechęcają do dłuższej aktywności zawodowej osoby, które mogą przejść na emeryturę. Wypłata trzynastych i czternastych emerytur kosztuje ponad 20 mld zł rocznie.
 - Po trzecie, PiS wprowadziło program 500+, który do 2019 roku uzależniał wypłatę świadczenia na pierwsze dziecko od progu dochodów w rodzinie, zachęcając zwłaszcza gorzej wykwalifikowane kobiety do opuszczania rynku pracy. Choć likwidacja progu w 2019 roku zmniejszyła bezpośredni negatywny wpływ programu na zatrudnienie, to jego wysokie koszty (rozszerzenie 500+ podwoiło je do ponad 40 mld zł rocznie) w ostatecznym rozrachunku obciążają pracujących.

Niedobory na rynku pracy uzupełnił napływ pracowników spoza Unii Europejskiej, głównie z Ukrainy, których liczba ubezpieczonych w ZUS rosła w dwucyfrowym tempie od agresji Rosji na Ukrainę w 2014 roku aż do początku pandemii na początku 2020 roku. Strzelecki, Growiec i Wyszynski (2020) szacują, że przeciętna liczba Ukraińców pracujących w Polsce wzrosła z 400 tys. w 2015 roku do 900–1100 tys. w 2018 roku. Trudno się spodziewać takiego napływu pracowników w przyszłości, zwłaszcza jeśli Ukraina przyspieszy reformy gospodarcze lub Ukraińcy zaczną migrować do innych krajów, które szerzej otworzą swoje rynki na ich napływ.

WYKRES 2.6. ZMIANY WIEKU EMERYTALNEGO A STOPA ZATRUDNIENIA

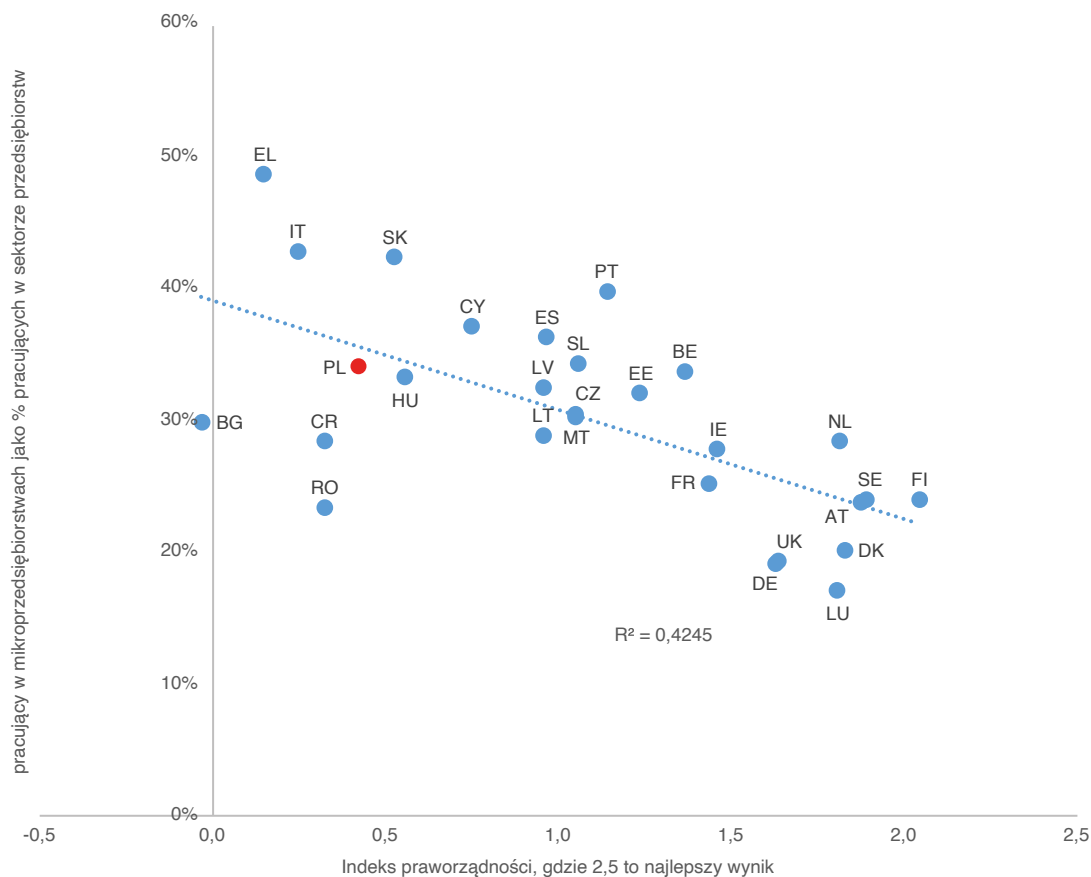


Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Eurostatu

- **Zahamowanie zmian w polskim rolnictwie.** Efektem wprowadzenia przez PiS w 2016 roku niemal całkowitego zakazu sprzedaży gruntów rolnych (nieznacznie od tamtego czasu zliberalizowanego) i zablokowania sprzedaży państwowej ziemi rolnej było zahamowanie transformacji polskiego rolnictwa. W 2019 roku polskie rolnictwo zajmowało pod względem produktywności trzecie miejsce od końca w UE według wartości dodanej wytwarzanej przez pracownika w euro (albo czwarte, jeśli uwzględnić parytet siły nabywczej).
- **Wzrost nadreprezentacji mikroprzedsiębiorstw.** Atak PiS na praworządność pogłębił problem nadreprezentacji – w porównaniu z innymi krajami – mikroprzedsiębiorstw, o którym pisaliśmy w poprzednim raporcie (Łaszek i in. 2015). Kiedy sądy działają niesprawnie, przepisy są niejasne i często się zmieniają, firmy niechętnie zwiększają skalę swojego działania (Wykres 2.6). W ten sposób przedsiębiorcy dostosowują się do niepewnego otoczenia instytucjonalnego. W UE wyjątkowo dużo małych firm działa w krajach Południa. Rajan, Zingales i Kumar (2005) na próbie 15 krajów starej UE znaleźli dowody na to, że w krajach o lepiej rozwiniętych instytucjach firmy są przeciętnie większe (jako miarę rozwoju instytucji przyjęli sprawność i uczciwość sądownictwa z perspektywy inwestorów zagranicz-

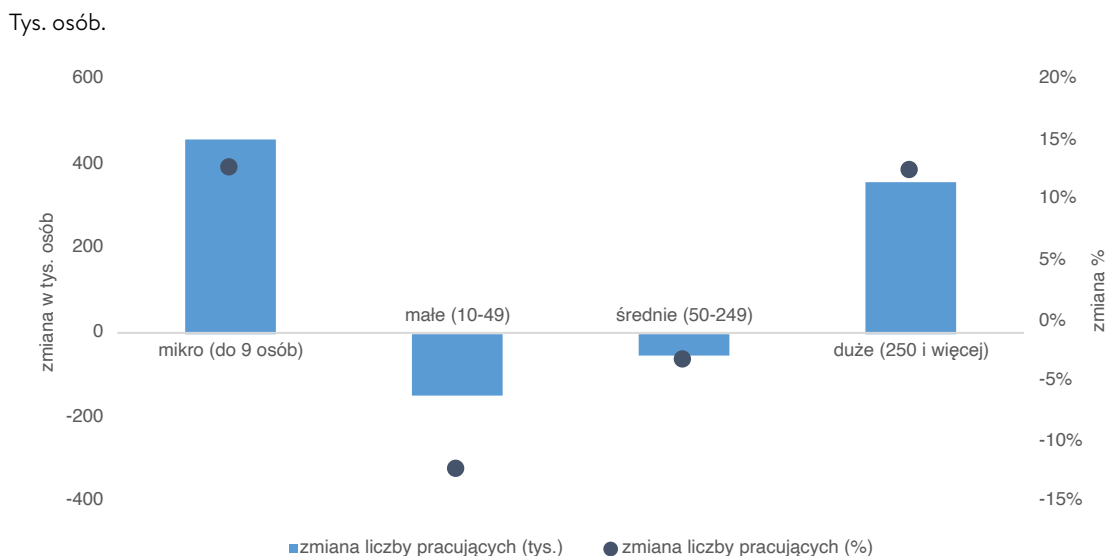
nych). Do podobnych wniosków doszli Beck, Demirgüç-Kunt i Maksimovic (2006), którzy na indywidualnych danych największych firm przemysłowych w 44 krajach pokazali pozytywny wpływ sprawności egzekwowania kontraktów i ochrony praw własności na rozmiar przedsiębiorstw (choć ten wynik nie okazał się odporny we wszystkich specyfikacjach). Estrin, Korosteleva i Mickiewicz (2013) na próbie 42 krajów dowiedli, że w warunkach słabej ochrony prawa własności przedsiębiorcy są mniej skłonni zwiększać skalę działalności swoich firm. Znaczenie fachowości i szybkości działania wymiaru sprawiedliwości dla średniej wielkości przedsiębiorstw znalazło potwierdzenie w danych regionalnych Hiszpanii (Fabri 2010; García-Posada i Mora-Sanguinetti 2015), Meksyku (Laeven i Woodruff 2007; Dougherty 2014) i Włoch (Giacomelli i Menon 2013). Należy ponadto podkreślić, że fachowe i sprawne sądownictwo jest szczególnie ważne dla innowacyjnego biznesu. Rajan, Zingales i Kumar (2005) zwracają uwagę, że kraje o sprawniejszym sądownictwie cechują się większymi firmami w sektorach mniej uzależnionych od kapitału fizycznego. Dodatkowym problemem są wspomniane wcześniej liczne przywileje podatkowe i regulacyjne dla najmniejszych firm, czyli bólączka, którą pogłębił rząd PiS. W ostatnich latach dobra koniunktura pozwoliła na dalszy rozwój największych firm, które napędzały wzrost gospodarczy. Zarazem liczne przywileje dla najmniejszych firm sprzyjały wzrostowi zatrudnienia w mikroprzedsiębiorstwach. Małe i średnie przedsiębiorstwa stały jednak w miejscu lub wręcz się kurczyły (Wykres 2.8).

WYKRES 2.7. PRAWORZĄDNOŚĆ A UDZIAŁ MIKROPRZEDSIĘBIORSTW W ZATRUDNIENIU W KRAJACH UE W 2016 ROKU



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Eurostatu i Banku Światowego (World Governance Indicators)

WYKRES 2.8. ZMIANA ZATRUDNIENIA W LATACH 2015–2019 W PRZEDSIĘBIORSTWACH NIEFINANSOWYCH WEDŁUG ICH WIELKOŚCI



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych GUS

— **Nadreprezentacja mikroprzedsiębiorstw jako wynik złego otoczenia gospodarczego.**

Opisaną powyżej nadreprezentację mikroprzedsiębiorstw w Polsce na tle innych krajów UE można interpretować jako efekt złego otoczenia prawnego. Łączna produktywność czynników mówi o tym, jak efektywnie łączone są nakłady pracy i kapitału w celu wytworzenia jak największego produktu. Najbardziej produktywne przedsiębiorstwa i zakłady rosną, wypierając z rynku mniej produktywne i przejmując ich kapitał oraz pracowników. Jednak błędne działania państwa, np. regulacje czy podatki zależne od wielkości firmy, albo różnego rodzaju tarcia w gospodarce mogą ten wzrost produktywnych firm hamować, prowadząc tym samym do mylnej alokacji czynników pracy i kapitału (Jones 2016). W efekcie średni rozmiar firm i zakładów jest mniejszy, a gospodarka – mniej produktywna. Benedek i in. (2017) pokazują, że wzrost TFP jest wolniejszy w krajach, w których firmy są mniejsze. Co więcej, preferencje podatkowe dla małych firm, które nie są wprost nastawione na badania i rozwój, hamują zarówno wzrost firm, jak i produktywności. Łaszek i Trzeciakowski (2017) przytaczają liczne przykłady działań, które mogą pogłębiać w Polsce błędną alokację, np. preferencyjny CIT dla MSP, utrudnienia w tworzeniu sieci aptecznych, wysokie opodatkowanie pracy pogłębiające szarą strefę czy państwowa własność przedsiębiorstw. Bento i Restuccia (2021) pokazują na dużej grupie krajów z badania przedsiębiorstw Banku Światowego, że im bardziej błędna jest alokacja w danym sektorze przemysłu lub usług, tym mniejsze są zakłady i tym niższa jest produktywność. Przykładowo gdyby w USA zniekształcenia gospodarcze były na poziomie krajów rozwijających się, to średni rozmiar zakładów w tym kraju w każdym sektorze byłby mniejszy o 61%, produktywność na poziomie zakładu – niższa o 41%, a produkt na pracującego – mniejszy o 38% w przemyśle i 32% w usługach.

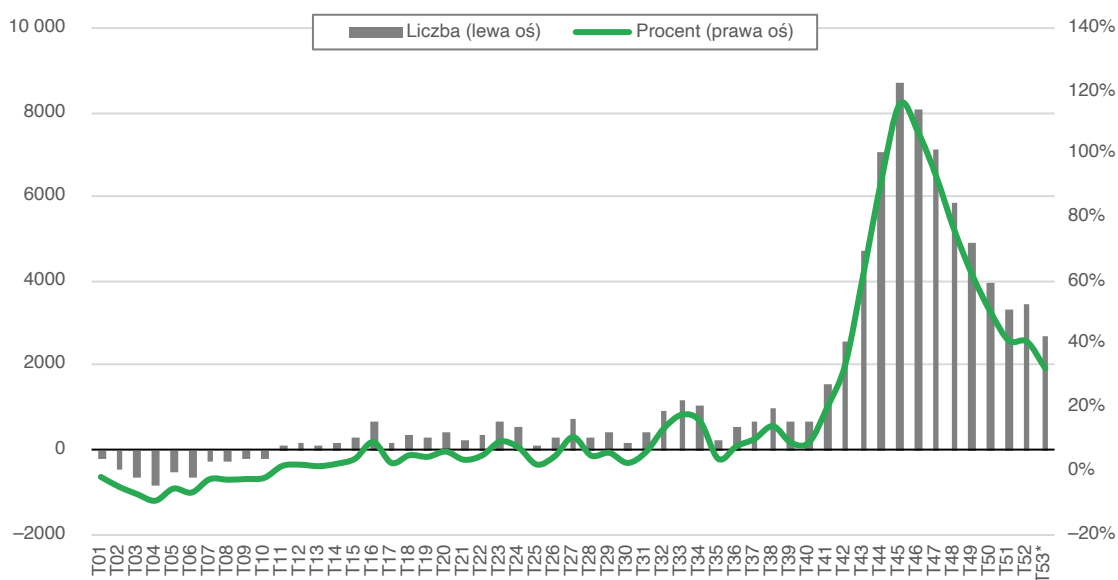
— **Spadek stopy inwestycji.** Skutkiem opisanych w poprzednich akapitach złych zmian było obniżenie stopy inwestycji po 2015 roku. Celem tzw. planu Morawieckiego było podniesienie jej do poziomu 25% PKB do 2020 roku (później realizację tego celu rząd kilkakrotnie przekładał). Wbrew deklaracjom stopa inwestycji spadła w 2017 roku do najniższego poziomu od 1995 roku. Pomimo nieznacznego odbicia w 2019 roku wciąż była o ponad 1,5% PKB niższa niż w 2015 roku.

2.4. Dotychczasowy wpływ pandemii na wzrost gospodarczy

Dzięki swojej strukturze sektorowej polska gospodarka ucierpiła relatywnie mało wskutek pierwszej fali pandemii. Ponadto w styczniu 2021 roku skutki gospodarcze drugiej fali pandemii wydają się znacznie bardziej ograniczone niż pierwszej – większość sektorów gospodarki przystosowała się do nowych warunków, poza tym Polska skorzystała na dużym popycie zagranicznym na wyroby naszego przemysłu.

- **Relatywnie niewielki spadek polskiego PKB na tle UE po pierwszej fali pandemii.** Dzięki swojej strukturze sektorowej polska gospodarka ucierpiła relatywnie mało wskutek pierwszej fali pandemii. W Europie sektorami, które zostały najbardziej poszkodowane w pandemii, były działalność związana z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi (sekcja I), produkcja samochodów i pozostałego sprzętu transportowego (sekcja C, grupy 29–30) oraz transport lotniczy (sekcja H, grupa 51). I choć przemysł samochodowy w Polsce odgrywa istotną rolę, to niski jest udział zakwaterowania i gastronomii. Polska, podobnie jak większość krajów naszego regionu, wprowadziła we wcześniejszej fazie pandemii restrykcje idące dalej niż w państwach Europy Zachodniej, co wraz ze słabszymi połączeniami ze światem prawdopodobnie pozwoliło ograniczyć skalę pierwszej fali. Niska liczba zachorowań w pierwszej fali była silnie skorelowana z lepszymi wynikami gospodarczymi. W krótkim okresie aktywność gospodarczą – kosztem rosnącego zadłużenia publicznego – wspierały też tzw. tarcze rządowe. Pełna ocena znaczenia poszczególnych czynników stojących za zróżnicowaniem wyników gospodarczych poszczególnych państw nie tylko w pierwszej, lecz także w kolejnych falach pandemii z pewnością będzie jeszcze przedmiotem wielu badań.

WYKRES 2.9. NADMIAROWE ZGONY TYGODNIOWO W POLSCE W 2020 ROKU (W STOSUNKU DO ŚREDNIEJ 2016–2019)



* Ze względu na układ dni 2020 rok miał 53, a nie – jak poprzednie lata – 52 tygodnie; dlatego 53. tydzień 2020 roku porównano do 52. tygodnia z poprzednich lat.

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych GUS (dane wstępne, ostatnie 4–6 tygodni może być niekompletnych)

- **Nadmiarowe zgony w drugiej fali.** W styczniu 2021 roku skutki gospodarcze drugiej fali pandemii wydają się znacznie bardziej ograniczone niż pierwszej – większość sektorów gospodarki przystosowała się do nowych warunków, ponadto Polska skorzystała na dużym popycie zagranicznym na wyroby naszego przemysłu. Znacznie gorzej natomiast wyglądają statystyki śmiertelności, choć tym razem związek między zachorowaniami a wzrostem PKB wydaje się znacznie słabszy. Wstępne dane GUS o zgonach za 2020 rok wskazują o ponad 70 tys. (18%) więcej zgonów niż w latach poprzednich, co jest jednym z najgorszych wyników w UE. Taka miara jest lepsza od zgonów spowodowanych COVID-19, ponieważ unika problemów z klasyfikacją przyczyn śmierci i uwzględnia pogorszenie standardów leczenia innych chorób.
- **Prognozy na 2021 rok.** Dostępne prognozy Międzynarodowego Funduszu Walutowego oraz Komisji Europejskiej z października i listopada zakładają, że większość krajów UE w 2021 roku odnotuje silne odbicie gospodarki. W przypadku Polski będzie ono trochę słabsze, ale w połączeniu z ograniczonym spadkiem w 2020 roku *per saldo* w latach 2020–2021 będziemy, według tych prognoz, obok Litwy i Irlandii jednym z najmniej dotkniętych pandemią krajów wspólnoty⁵. KE przewiduje, że PKB Polski będzie minimalnie poniżej poziomu z 2019 roku (–0,2%), MFW w szacunkach z listopada, sporządzonych tylko dla Polski w ramach *Article IV consultation*, prognozuje natomiast spadek o 0,8% w stosunku do 2019 roku. Podobnie w swojej grudniowej prognozie sytuację widzi OECD, szacując, że w 2021 roku polski PKB będzie o 0,7% mniejszy niż w 2019 roku. Dotychczasowe dane wskazują, że wpływ drugiej fali na gospodarkę może być słabszy niż pierwszej, przedłużające się zakłócenia w gospodarce mogą jednak spowodować przesunięcie w czasie momentu zdecydowanego odbicia aktywności gospodarczej. Ponadto ogłaszane wraz z przedłużeniem restrykcji dodatkowe instrumenty pomocowe dla wybranych branż mogą istotnie pogorszyć wcześniejsze szacunki wpływu na finanse publiczne.

2.5. Sytuacja finansów publicznych

Rząd PiS zmarnował cztery lata dobrej koniunktury, przeznaczając owoce wzrostu gospodarczego na kolejne transfery socjalne, zamiast wykorzystać je do naprawy finansów publicznych. Pomimo tego struktura polskiej gospodarki sprawiła, że gospodarcze konsekwencje pandemii w 2020 roku były na tle innych państw UE ograniczone. Wzrost deficytu w 2020 roku w porównaniu do roku poprzedniego wynikał nie tylko ze skutków pandemii, lecz przede wszystkim z wejścia w życie „piątki Morawieckiego” oraz innych wcześniej uchwalonych zmian, które będą stanowiły wyzwanie dla finansów publicznych w nadchodzących latach.

- **Trwały wzrost innych wydatków.** Wzrost deficytu w 2020 roku w porównaniu do roku poprzedniego wynika nie tylko ze skutków pandemii, która obok programów pomocowych wiązała się ze spadkiem dochodów, lecz także z wejścia w życie „piątki Morawieckiego” oraz innych zmian. Największe zmiany w ramach „piątki Morawieckiego” (rozszerzenie 500+, obniżenie PIT) zostały wprowadzone w drugiej połowie 2019 roku i ich pełne skutki fiskalne są odczuwane dopiero w 2020 roku. Do tego należy dodać konsekwencje innych, wcześniej

⁵ Prognozy obu instytucji są zgodne dla Polski, Irlandii i Litwy; Komisja Europejska prognozuje jeszcze szybki wzrost Szwecji, która w okresie 2020–2021 ma łącznie skurczyć się o mniej niż 0,1%, minimalnie mniej niż Polska, Międzynarodowy Fundusz Walutowy przewiduje natomiast, że gospodarka szwedzka przez dwa lata skurczy się o 1,5%.

przyjętych ustaw – stopniowy wzrost wydatków na zdrowie do 6% PKB, wzrost wydatków na armię do 2,5% PKB oraz czternaste emerytury. Łącznie do 2024 roku zmiany te zwiększą deficyt sektora finansów publicznych o ponad 2% PKB w stosunku do 2019 roku.

- **Jednorazowe koszty pomocy.** W lutym 2021 roku MFW szacował łączne koszty fiskalne planowanych działań rządowych w odpowiedzi na pierwszą falę pandemii na prawie 150 mld zł (6,5% PKB). Z jednej strony niepełne wykorzystanie wszystkich zakładanych instrumentów sprawia, że faktyczne koszty mogą ostatecznie okazać się niższe. Z drugiej strony opracowanie to nie uwzględnia instrumentów wprowadzonych w odpowiedzi na drugą falę pandemii. I choć ich koszt będzie niższy, to wciąż będzie zauważalny. Koszt tych działań jest jednak jednorazowy, w kolejnych latach natomiast budżet państwa będą obciążały koszty odsetek od długu zaciągniętego na ten cel. Przy 2,5-procentowym oprocentowaniu (prognoza KE) oznacza to roczny koszt poniżej 4 mld zł; przy konserwatywnym założeniu 4-procentowego oprocentowania koszty te nie przekroczą 6 mld zł rocznie (poniżej 0,3% PKB).
- **Prognozy deficytu finansów publicznych w kolejnych latach.** Skutki tych zmian są widoczne w prognozach MFW, KE i OECD. Instytucje te przewidują, że deficyt po rekordowym wzroście w 2020 roku do prawie 9% PKB w następnym roku po wycofaniu jednorazowych wydatków istotnie spadnie (KE: do 4,2%, MFW: do 5,1%, OECD: 6,8%). W przypadku MFW i KE są to wartości poniżej wielkości zapisanej w budżecie państwa na 2021 roku (6% PKB), należy jednak pamiętać, że kwota z budżetu to maksymalny dopuszczalny poziom; w praktyce nie wszystkie wydatki są realizowane w 100%. Prognozy Komisji Europejskiej i OECD kończą się na 2022 roku (deficyt odpowiednio: 3% PKB i 4,8%), dalej idąca prognoza MFW szacuje jednak, że po spadku poniżej 3% PKB w kolejnych latach deficyt wzrośnie do 3,2% PKB. Utrzymujący się deficyt spowodowany podwyższonymi wydatkami będzie zagrażał stabilności wzrostu gospodarczego. Jego ograniczenie powinno się odbyć przede wszystkim poprzez ograniczenie wydatków, ponieważ dalsze podwyżki podatków mogą negatywnie wpłynąć na tempo wzrostu PKB (Alesina i in. 2016).

3. SCENARIUSZ OSTRZEGAWCZY – DLACZEGO BEZ REFORM NIE DOGONIMY ZACHODU

Odbicie gospodarki po pandemii, wspierane dodatkowo napływem środków unijnych, nie powinno odwrócić uwagi od długookresowych zagrożeń. Dostępne wieloletnie projekcje dla polskiej gospodarki przewidywały silne wieloletnie spowolnienie wzrostu jeszcze przed pandemią COVID-19. W podrozdziale pierwszym pokazujemy, że w świetle prognoz Komisji Europejskiej i OECD nie mamy szans na osiągnięcie poziomu życia bogatych krajów Europy Zachodniej. Przewidywania takie siłą rzeczy są tworzone przy założeniu braku zmian w polityce gospodarczej czy kryzysów, dlatego w podrozdziale drugim wskazujemy na pogłębione przez rządy PiS czynniki zwiększone ryzyko kryzysu finansów publicznych i kryzysu finansowego, które mogą doprowadzić do jeszcze gwałtowniejszego wyhamowania polskiej gospodarki. Niezależnie od wstrząsów słabnący wzrost jest spodziewany na skutek niekorzystnych zmian demograficznych (podrozdział trzeci), a także barier ograniczających wzrost łącznej produktywności i inwestycji (podrozdziały czwarty i piąty).

3.1. Co wynika z projekcji wzrostu polskiej gospodarki

Przygotowane przez organizacje międzynarodowe przed pandemią długookresowe projekcje dla Polski wskazują, że przy braku reform nasza gospodarka spowolni. Na tempo wzrostu gospodarczego Polski negatywnie będą wpływać starzenie się społeczeństwa i malejąca liczba osób w wieku produkcyjnym, a jednocześnie wraz ze zbliżaniem się do światowych liderów bez reform coraz trudniej będzie utrzymać szybkie tempo wzrostu wydajności pracy. Łącznie sprawi to, że różnica w poziomie życia między Polską a Niemcami spadnie tylko nieznacznie i pozostaniemy jednym z najbiedniejszych krajów UE. Prognozy te opierają się na mechanicznych założeniach co do działania systematycznych sił rozwoju i nie uwzględniają nagłych załamania wzrostu pojawiających się np. w wyniku wybuchu kryzysu bankowego albo finansów publicznych.

— **Odbicie po pandemii COVID-19.** W najbliższych latach można oczekiwać silnego odbicia gospodarki. Trudno w tej chwili przewidzieć dokładny moment zakończenia pandemii, ale zapewne towarzyszyć mu będzie szybki wzrost gospodarczy. Odmrożenie obecnie zamkniętych sektorów automatycznie podniesie PKB, a ponadto skorzystamy na odbiciu gospodarek naszych partnerów handlowych i szerzej – gospodarki światowej. Ponadto przejściowo do szybszego wzrostu gospodarczego przyczyni się napływ środków unijnych, przede wszystkim z Funduszu Odbudowy. W jego przypadku wyzwaniem będzie takie wykorzystanie środków, by przyczyniły się nie tylko do wzrostu w najbliższych latach, lecz także trwale zwiększyły potencjał polskiej gospodarki. Przyspieszenie wzrostu związane

z nadrabianiem strat po pandemii będzie jednak maskować problem słabnącego potencjału rozwojowego polskiej gospodarki.

- **Przewidywane spowolnienie.** Przygotowywane przez organizacje międzynarodowe długookresowe projekcje wskazują, że przy braku reform polska gospodarka spowolni. Kraje biedniejsze mogą szybko rosnąć, wprowadzając proste rozwiązania stosowane wcześniej w krajach wyżej rozwiniętych, wraz ze zmniejszaniem się dystansu do światowej czołówki utrzymanie dalszego wzrostu wymaga jednak stworzenia warunków, które pozwalałyby na kopiowanie bardziej zaawansowanych rozwiązań i opracowywanie własnych. W tym celu potrzebne są sprawniejsze instytucje. Ponadto na tempo wzrostu gospodarczego Polski negatywnie będą wpływać starzenie się społeczeństwa i malejąca liczba osób w wieku produkcyjnym. Ponieważ w prognozie zakłada się brak reform, oznacza to, że dotychczasowy poziom wolności gospodarczej czy praworządności, który pozwolił Polsce osiągnąć obecny poziom rozwoju, nie wystarczy, aby dogonić najbogatsze kraje Zachodu. W latach 1989–2019 PKB na mieszkańca Polski rósł w tempie ponad 3,3% rocznie (według MFW). Jednak według projekcji OECD (2018) w latach 2020–2050 wzrost spowolni do średnio 1,8% rocznie. Projekcja Komisji Europejskiej (European Commission 2018) jest dla Polski tylko nieznacznie bardziej optymistyczna. Według niej przeciętne tempo wzrostu wyniesie 2% rocznie. Najważniejsze założenia projekcji OECD i KE przedstawia Tabela 3.1.

TABELA 3.1. NAJWAŻNIEJSZE ZAŁOŻENIA PROJEKCJI OECD I KE

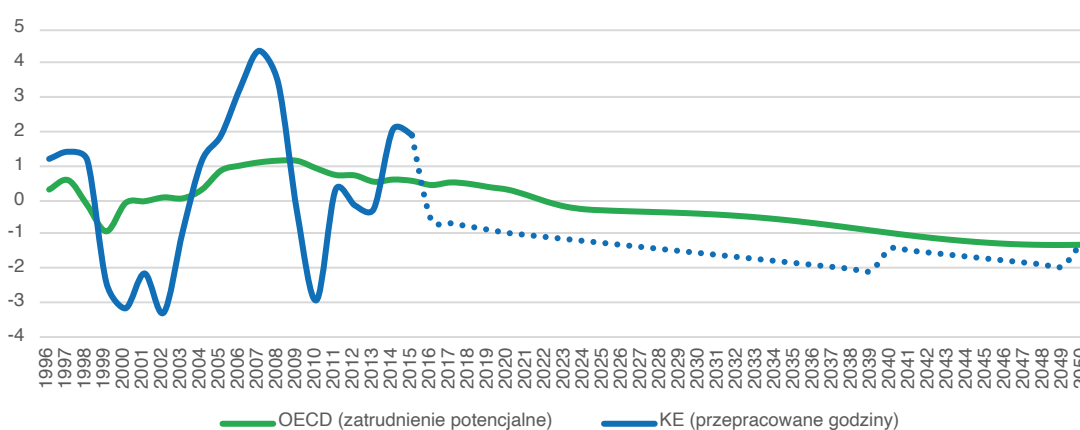
OECD (2018) i Komisja Europejska (European Commission 2018) bazują w swoich projekcjach na opisanym w dodatku 1 modelu, w którym PKB (Y) zależy od łącznej produktywności (TFP), nakładów pracy (L) oraz nakładów kapitału (K) zgodnie ze wzorem $Y=AL^\alpha K^{1-\alpha}$

Zmienna	Komisja Europejska	OECD
TFP – łączna produktywność czynników.	Mechaniczne założenie o spowalnianiu wzrostu TFP w miarę zbliżania się krajów do średniej unijnej.	Empiryczny model oszacowany na próbie 121 krajów w latach 1966–2010. Spośród uwzględnionych czynników w okresie projekcji założono brak zmian w obszarach: praworządności, ograniczeń konkurencji (PMR), stabilności makroekonomicznej, nakładów B+R i nierówności. Model uwzględnia natomiast stopniowe zmiany w kapitale ludzkim i otwartości gospodarki. W bardzo długim okresie konwergencja do tempa światowego postępu technologicznego występuje na poziomie 1% rocznie ⁶ .
L – nakłady pracy (godziny pracy/liczba pracujących).	Zachowanie obecnych wzorców aktywności zawodowej nałożone na prognozy demograficzne; korekta o podnoszenie wieku emerytalnego w krajach, które je uchwały.	Wielkość populacji w wieku 15–74 lat; rozkład jej wieku; trendy w zatrudnieniu grup według wieku/płci. Trendy zatrudnienia wynikają z historycznych stóp zatrudnienia poszczególnych kohort i zmian struktury populacji. Korekta o już uchwalone przyszłe zmiany wieku emerytalnego.
K – nakłady kapitału.	Zbiega do długookresowego tempa wzrostu $TFP^{1/\alpha} + L$ w taki sposób, że ilość kapitału w relacji do produktu na godzinę pracy pozostaje stała (w praktyce to tempo wzrostu PKB).	Generalnie stała relacja K/Y, niewielkie zmiany według modelu, w którym zasób kapitału publicznego w stosunku do PKB jest stały, a prywatnego – oparty na zakresie ograniczeń konkurencji (PMR), regulacjach zatrudnienia (EPL) i stopach procentowych. Nieruchomości są wyłączone z zasobu produktywnego kapitału.

6 OECD zamiast TFP posługuje się miarą MFP (Multifactor Productivity), która jest jego przekształceniem: $TFP=MFP^\alpha$; dlatego założenie OECD o wzroście MFP w tempie 1,5% odpowiada wzrostowi TFP o 1%.

- **Niższy wzrost w wyniku malejącej liczby pracujących.** Zarówno Komisja Europejska, jak i OECD modelują nakłady pracy na podstawie historycznych wzorców aktywności zawodowej według płci i kohort wiekowych, które nakładają na prognozy demograficzne, uwzględniając przy tym aktualny stan prawny, jak np. obowiązujące w wielu krajach stopniowe podnoszenie wieku emerytalnego (co, niestety, nie tyczy się Polski). Na projekcje wzrostu gospodarczego dla Polski bardzo silny negatywny wpływ ma obniżenie wieku emerytalnego przy szybkim starzeniu się społeczeństwa. Tylko do 2050 roku obniżenie wieku emerytalnego zmniejszy PKB na mieszkańca Polski o 5–7%.⁷ To konserwatywny szacunek, biorący pod uwagę wyłącznie spadek liczby pracujących i nieuwzględniający presji na zmianę systemu emerytalnego w kierunku podniesienia emerytur powyżej poziomu wynikającego z odprowadzanych składek i potrzebnych do sfinansowania wyższych emerytur podwyżek podatków, które negatywnie wpłynęłyby na liczbę pracujących i wielkość inwestycji. Szacunek ten nie uwzględnia np. ryzyka rosnących podatków czy kłopotów fiskalnych w związku ze wzrastającymi napięciami w systemie emerytalnym, np. dotyczącymi kosztów emerytur minimalnych czy nowych świadczeń, takich jak trzynastki czy cztertnastki, o czym piszemy w następnym podrozdziale.

WYKRES 3.1. ZMIANA NAKŁADÓW PRACY W POLSCE W PROJEKCJACH OECD I KE (R/R)

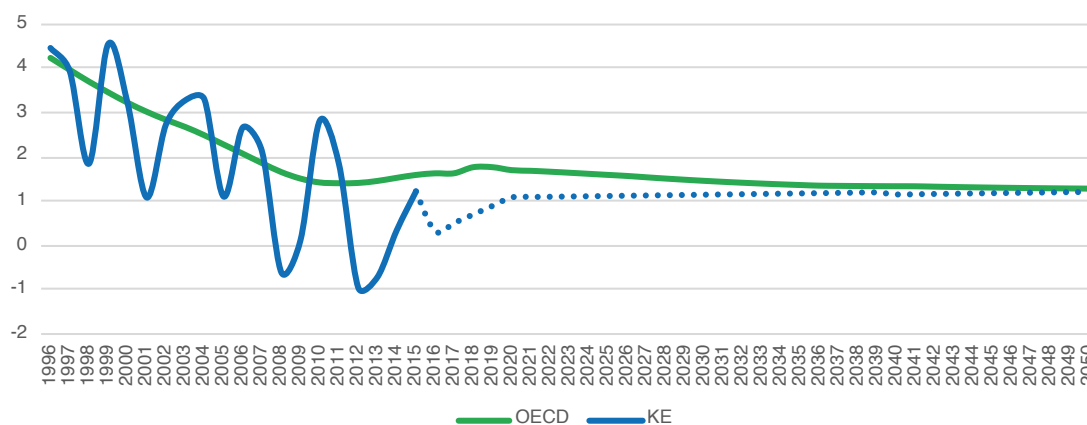


Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie OECD (2018) i European Commission (2018)

- **Coraz wolniejszy wzrost łącznej produktywności czynników (TFP).** Wieloletnie projekcje łącznej produktywności opierają się na założeniu, że z czasem we wszystkich krajach zbiega ona do tempa światowego postępu technologicznego. W prognozie Komisji Europejskiej stopa wzrostu TFP mechanicznie zbiega do 1% w 2070 roku dla wszystkich krajów UE. W modelu OECD zależność jest bardziej skomplikowana i bazuje na empirycznym modelu TFP oszacowanym na próbie 121 krajów z lat 1966–2010. Model uzależnia wzrost TFP od praworządności (mierzonej indeksem Banku Światowego), natężenia konkurencji (mierzonego indeksem PMR), stabilności makroekonomicznej, kapitału ludzkiego, otwartości gospodarki i nierówności dochodowych. Przy tworzeniu projekcji OECD zakłada brak zmian instytucjonalnych, czyli przede wszystkim w zakresie praworządności i ograniczeń konkurencji, natomiast takie zmienne jak otwartość gospodarki czy kapitał ludzki ewoluują z czasem. W bardzo długim okresie stopa wzrostu zbiega do tempa światowego postępu technologicznego, szacowanego na podstawie historycznych danych na 1% rocznie, co oznacza utrzymujące się różnice w poziomach łącznej produktywności między krajami.

⁷ Autorzy reformy podnoszącej wiek emerytalny szacowali, że dzięki temu PKB na mieszkańca wzrośnie o ok. 5%. GRAPE, analizując obniżenie wieku emerytalnego, ocenia, że zmniejszy to PKB na mieszkańca o ok. 7%.

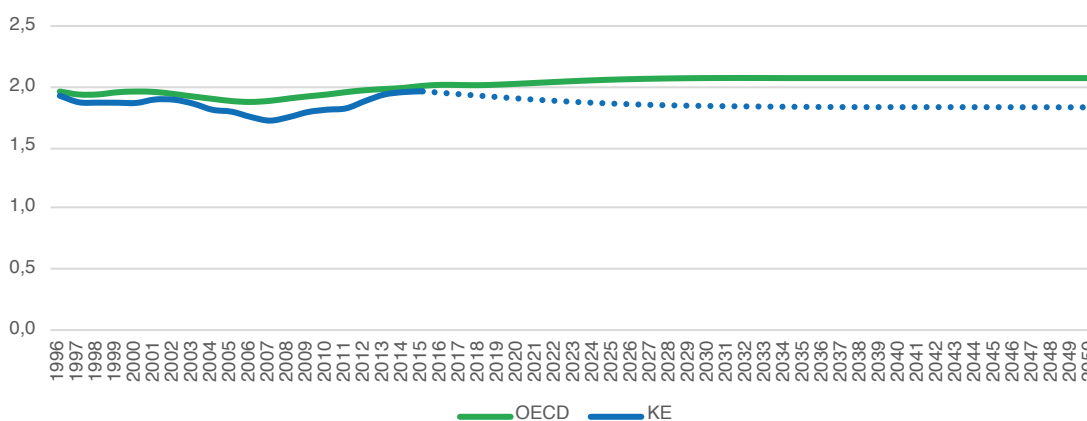
WYKRES 3.2. STOPA WZROSTU ŁĄCZNEJ WYDAJNOŚCI CZYNNIKÓW PRODUKCJI TFP W POLSCE W PROJEKCJACH OECD I KE



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie OECD (2018) i European Commission (2018)

- **Stała relacja zasobów kapitału do PKB.** Zarówno OECD, jak i Komisja Europejska, bazując na historycznych trendach, zakładają niemal stałą relację nakładów kapitału do PKB (Jones 2016). Definicje nakładów kapitału obu instytucji nieznacznie się różnią, ponieważ OECD w swoich obliczeniach nie uwzględnia inwestycji mieszkaniowych, Komisja Europejska przyjmuje natomiast całość inwestycji widocznych w rachunkach narodowych. Komisja Europejska zakłada, że zmiany nakładów kapitału w długim okresie zbiegają do stopy wzrostu produkcji na godzinę pracy, co w praktyce skutkuje stałym stosunkiem zasobu kapitału do PKB. Jednak w państwach członkowskich UE, które dopiero doganiają gospodarczo Europę Zachodnią, zakładany jest większy wkład nakładów kapitału we wzrost gospodarczy, który stopniowo spada do 0,5%. Podobnie OECD zakłada zbieganie do stałej relacji kapitału do PKB, pozwalając jednak na jej cykliczne wahania oraz wskazując na kilka czynników mogących (nieznacznie) ją zmieniać. W modelu OECD zasób publicznego kapitału w stosunku do PKB jest stały, choć może wzrosnąć w scenariuszu wyższych inwestycji publicznych. Kapitał prywatny względem PKB może się zmienić pod wpływem zmian w natężeniu konkurencji (mierzonym wskaźnikiem PMR), zmian w regulacjach ochrony zatrudnienia (mierzonym indeksem EPL) i stóp procentowych.

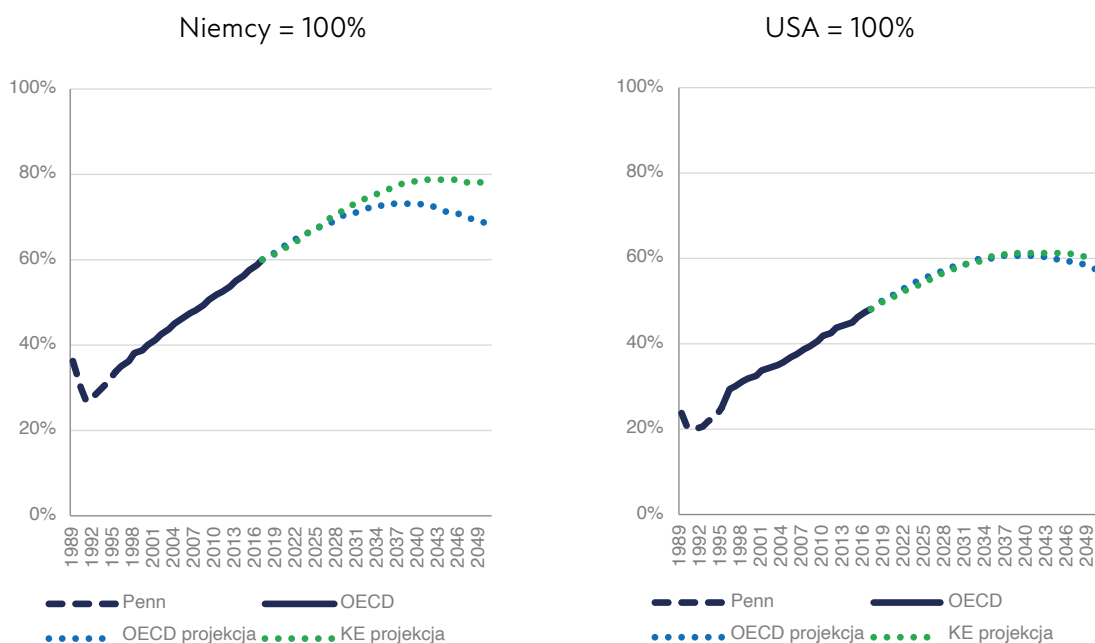
WYKRES 3.3. RELACJA ZASOBU DÓBR KAPITAŁOWYCH DO PKB W POLSCE W PROJEKCJACH OECD I KE



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie OECD (2018) i European Commission (2018)

- **Nieudane doganianie USA i Niemiec.** Łącznym efektem opisanych tendencji w obszarze zatrudnienia, produktywności i zasobów kapitału jest słabnący wzrost polskiej gospodarki. Choć według tych projekcji Polska jeszcze przez ok. 15 lat będzie się rozwijała szybciej niż USA i Niemcy, to później negatywne skutki przemian demograficznych oraz niewystarczająca jakość instytucji zatrzymają konwergencję. W rezultacie OECD szacuje, że osiągniemy maksymalnie poziom 73% PKB w odniesieniu do mieszkańca Niemiec (w porównaniu z ponad 60% PKB w odbiesieniu do mieszkańca Niemiec obecnie). Stanie się to ok. 2035 roku, po czym w kolejnych latach polska gospodarka będzie w stosunku do niemieckiej się kurczyć – w efekcie PKB na mieszkańca spadnie poniżej 70% poziomu Niemiec. Komisja Europejska w swoich nieco bardziej optymistycznych dla nas projekcjach szacuje, że zdołamy utrzymać szybsze tempo wzrostu gospodarczego do 2040 roku, osiągając poziom niemal 80% PKB na mieszkańca Niemiec. Gorzej wypada porównanie prognoz dla Polski i USA. Zestawienie projekcji OECD dla USA (Komisja Europejska nie przygotowała prognoz dla USA) z projekcjami OECD i Komisji Europejskiej dla Polski pokazuje, że osiągniemy maksymalnie poziom niewiele ponad 60% PKB na mieszkańca USA (w porównaniu z ponad 50% PKB na mieszkańca USA obecnie).

WYKRES 3.4. PKB NA MIESZKAŃCA POLSKI W RELACJI DO NIEMIEC I USA



Projekcje OECD i KE dotyczą PKB potencjalnego, czyli po oczyszczeniu z cyklicznych wahań.

Źródło: Opracowanie własne FOR

Uwaga: Ze względu na brak wiarygodnych szacunków potencjalnego PKB na początku lat 90. XX wieku dla tego okresu wykorzystano dane z Penn World Table 9.1. Projekcje OECD dla Polski zestawiono z projekcjami OECD dla Niemiec i USA; projekcje KE dla Polski zestawiono z projekcjami KE dla Niemiec oraz OECD dla USA (KE nie robi projekcji wzrostu USA).

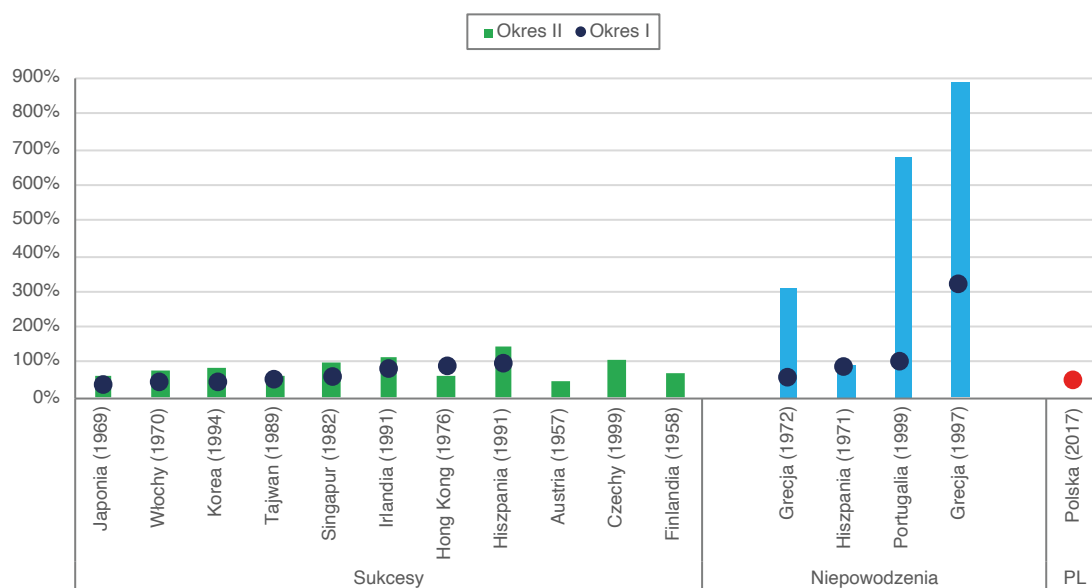
- **Polska trwale jednym z biedniejszych krajów UE.** Pomimo znacznego zmniejszenia dystansu do najbardziej rozwiniętych gospodarek zarówno w projekcjach KE, jak i w prognozach OECD Polska pozostanie biedna na tle pozostałych krajów członkowskich. Ze względu na niekorzystne warunki wyjściowe Polska pomimo szybkiego wzrostu była w 2019 roku ósmym najbiedniejszym krajem spośród 27 członków UE: biedniejsze są tylko Bułgaria, Chorwacja, Rumunia, Grecja, Łotwa, Słowacja i Węgry (choć relatywna pozycja Polski i Węgier zależy od daty i miary). Według projekcji Komisji Europejskiej do 2050 roku

mamy szansę awansować co najwyżej o dwie pozycje. W 2019 roku byliśmy też siódmym najbiedniejszym krajem wśród 37 gospodarek członkowskich OECD: biedniejsze są tylko Kolumbia, Meksyk, Chile, Grecja, Turcja i Łotwa (według OECD Węgry były minimalnie bogatsze od Polski). Zgodnie z prognozą OECD do 2050 roku spadniemy o dwie pozycje. Projekcje KE i OECD zostały przygotowane przed pandemią i zakładały brak zmian w polityce gospodarczej poszczególnych krajów, toteż faktyczne wyniki będą z pewnością inne od przedstawianych tutaj. Wnioski dla Polski są jednak jednoznaczne – bez dalszych wolnorynkowych reform poziom życia będzie u nas istotnie niższy niż w większości krajów UE i OECD.

3.2. Dlaczego spowolnienie wzrostu gospodarczego może być głębsze od wskazywanego przez dostępne projekcje

Długookresowe projekcje KE i OECD oparte są na mechanicznych założeniach co do systematycznych sił rozwoju, nie uwzględniają zatem trudnych do przewidzenia wstrząsów i załamania wzrostu. Ponadto prognozy powstają przy założeniu braku zmian w polityce gospodarczej, w tym tych negatywnych dla wzrostu, np. dalszej erozji bezpieczników w systemie emerytalnym. Dlatego koniecznym uzupełnieniem projekcji jest omówienie zagrożeń dla wzrostu polskiej gospodarki, które wynikają zarówno z możliwości wystąpienia wewnętrznych wstrząsów w polskiej gospodarce (np. kryzys fiskalny albo bankowy), jak i z jej wrażliwości na zewnętrzne wstrząsy, które mogą się pojawić w gospodarce światowej.

WYKRES 3.5. WSPÓŁCZYNNIK ZMIENNOŚCI WZROSTU PKB NA MIESZKAŃCA



W nawiasie rok t=0. W okresie I brak danych dla trzech sukcesów.

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie Penn World Table 9.1 (rachunki narodowe)

— **Rosnące wahania wzrostu w krajach, które doświadczyły niepowodzenia.** W rozdziale pierwszym pokazaliśmy, że spośród 17 krajów, które w przeszłości osiągnęły obecny poziom rozwoju Polski, w następnych latach 11 zdołało dalej zmniejszać dystans do światowych liderów. Cztery kraje natomiast odnotowały jednoznaczne niepowodzenie, a po-

zostałe dwa uplasowały się pomiędzy obiema grupami. W pierwszym okresie, czyli przed osiągnięciem obecnego poziomu rozwoju Polski, poza Grecją (1977–1998) nie było zbyt dużych różnic w wahanich wzrostu między krajami sukcesu i tymi, które doświadczyły niepowodzenia. Sytuacja zmieniła się zauważalnie w drugim okresie, gdy wahania istotnie wzrosły w krajach, którym konwergencja się nie udała. Spośród epizodów sukcesu duży wzrost wahań odnotowały dotknięte przez globalny kryzys finansowy Hiszpania (1992–2011) i Irlandia (1992–2011), nie zmieniło to jednak ich pozycji w stosunku do USA na tyle, aby przestały być krajami sukcesu. W epizodach niepowodzeń tylko Hiszpania (1972–1991) utrzymała wahania mieszczące się w zakresie krajów sukcesu. Spośród wszystkich analizowanych przypadków jedynie Japonia w pierwszym okresie miała niższe wahania wzrostu niż Polska w ostatnich 20 latach.

- **Dotychczasowa odporność polskiej gospodarki.** W ciągu ostatnich 20 lat wahania wzrostu w Polsce były porównywalne do wahań w krajach sukcesu w pierwszym okresie. Jak pokazywaliśmy w rozdziale drugim, wzrost gospodarczy w Polsce po 1991 roku należał do najstabilniejszych w UE. Sprawdziły się takie instytucje stabilizujące jak niezależny bank centralny, progi ostrożnościowe dla długu publicznego oraz płynny kurs walutowy. Dzięki ostrożnej polityce nadzorczej i monetarnej Polska uniknęła boomu po akcesji do UE, a tym samym późniejszego załamania w czasie globalnego kryzysu światowego, którego doświadczyła większość krajów naszego regionu.
- **Przyszłe zagrożenia dla Polski.** Jak pokazują doświadczenia krajów niepowodzenia, dotychczasowe małe wahania wzrostu nie gwarantują odporności Polski na wstrząsy w przyszłości. Obecnie można wskazać na co najmniej trzy istotne zagrożenia dla wzrostu:
 - postępującą nacjonalizację sektora bankowego;
 - wysoki deficyt sektora finansów publicznych;
 - rosnące napięcia w systemie emerytalnym.
- **Malejąca odporność sektora bankowego.** Obecnie polski sektor bankowy nie jest przerośnięty i należy do najlepiej skapitalizowanych w UE, co czyni go jednym z najbezpieczniejszych w Europie. Przejęcie przez państwo kontroli nad Alior Bankiem i Pekao niebezpiecznie zwiększa jednak wpływ polityków na politykę kredytową banków. Liczne doświadczenia międzynarodowe pokazują, że rosnący udział własności państwowej w bankach sprawia, iż rachunek polityczny bierze górę nad rachunkiem ekonomicznym, co prowadzi do udzielania wątpliwej jakości kredytów i z czasem zwiększa ryzyko kryzysu bankowego (Łaszek i in. 2016). Problem jest dodatkowo pogłębiany przez osłabienie niezależności i wiarygodności regulatora (KNF), do którego zaufanie podważyły zarzuty korupcyjne stawiane poprzedniemu przewodniczącemu. Na podstawie doświadczeń międzynarodowych można szacować, że kryzys bankowy obniżyłby poziom polskiego PKB trwale o 5–10%⁸. Problemy w systemie bankowym prowadzą do problemów z dostępem firm i konsumentów do finansowania. Szczególnie dotknięte są firmy silnie uzależnione od zewnętrznego finansowania (Dell’Ariccia, Detragiache i Rajan 2008; Laeven i Valencia 2013). Dodatkowymi czynnikami zagrażającymi stabilności sektora bankowego są też: niska rentowność kapitału własnego banków, perspektywa strat kredytowych w wyniku problemów finansowych kredytobior-

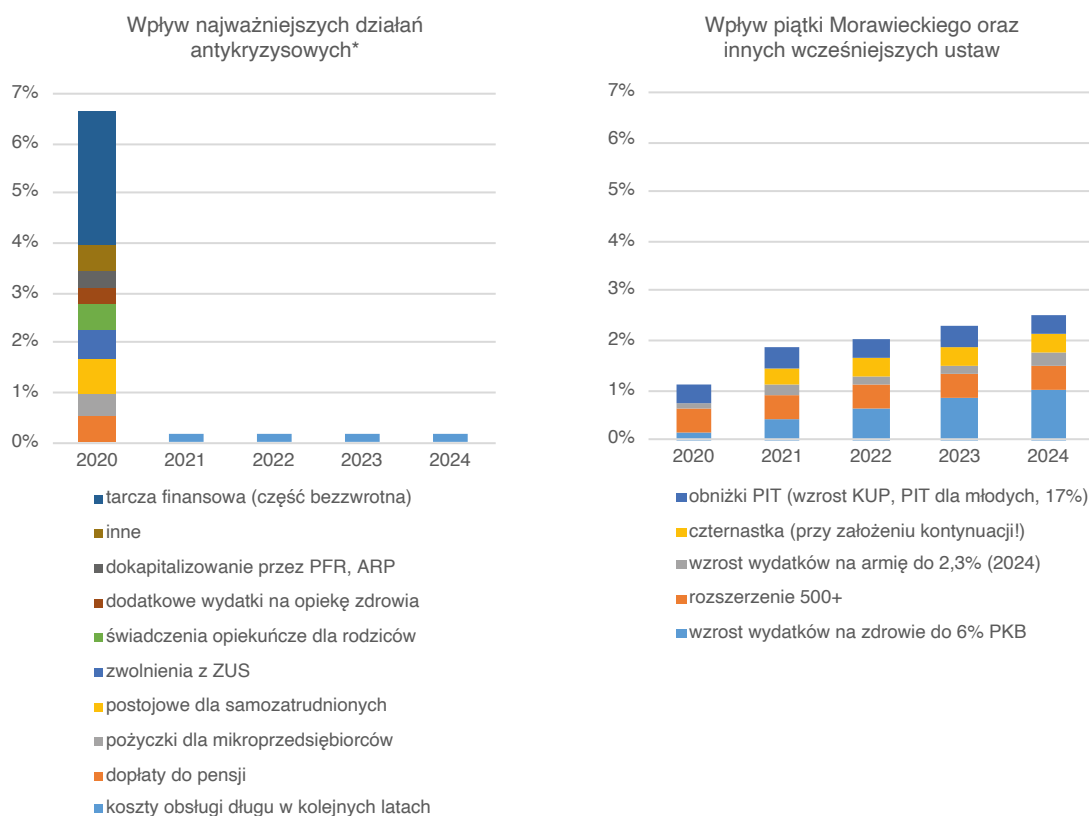
8 I tak Hutchison i Noy (2002) szacują, że kryzys obniża PKB średnio o 8–10% w perspektywie czterech lat, Beck, Demirgüç-Kunt i Levine (2006) szacują łączny efekt na ok. 7% po dwóch latach, Loayza, Fajnzylber i Calderón (2005) na 3%, Eichengreen i Bordo (2003) na 7%, Schularick i Taylor (2012) na 6% w perspektywie pięciu lat, a Furceri i Mourougane (2012) wskazują na trwały spadek o ok. 2%. Za przeciętnym kosztem kryzysu bankowego kryje się znaczne zróżnicowanie jego konsekwencji w poszczególnych krajach.

ców wskutek pandemii, ryzyko prawne związane z kredytami walutowymi, polityka bardzo niskich stóp procentowych oraz wypieranie finansowania bankowego przez środki rządowe kierowane bezpośrednio do przedsiębiorstw (Kawalec i Błażuk 2021).

- **Wysoki deficyt strukturalny finansów publicznych.** Deficyt sektora finansów publicznych spada wraz ze wzrostem wpływów podatkowych w okresie dobrej koniunktury, a rośnie razem z ich spadkiem i wzrostem wydatków w czasach złej koniunktury. Miarą oczyszczoną z tego rodzaju wahań cyklicznych jest deficyt strukturalny. Dotychczas szybki wzrost gospodarczy ograniczał negatywne konsekwencje utrzymującego się deficytu strukturalnego. W ciągu ostatnich 20 lat wzrost nominalnego PKB obniżał relację długu publicznego do PKB średnio o 2,8 p.p., hamując tym samym wzrost długu publicznego pomimo permanentnych deficytów. W projekcjach wraz ze spowolnieniem długookresowego wzrostu gospodarczego efekt ten w następnych dekadach spadnie jednak poniżej 2 p.p., ograniczając możliwość utrzymywania wysokich deficytów bez wzrostu długu publicznego w stosunku do PKB. Jednocześnie jak wskazywaliśmy w rozdziale drugim, obecnie dostępne prognozy, przy braku zmian w polityce gospodarczej, wskazują na utrzymujący się przez najbliższe lata deficyt finansów publicznych w okolicach 3% PKB. W kolejnych latach, wraz z rosnącą presją na wzrost wydatków emerytalnych, sytuacja może ulec dalszemu pogorszeniu.
- **Ograniczone pole manewru polityki fiskalnej.** Wysoki deficyt strukturalny oznacza gwałtowny wzrost deficytu sektora finansów publicznych w przypadku silnego spowolnienia wzrostu gospodarczego. Takie spowolnienie może być wywołane zewnętrznym wstrząsem, jak działo się to wcześniej w latach 2008 i 2011 czy obecnie w trakcie pandemii, co doprowadza do wzrostu długu publicznego. W poprzednim kryzysie Węgry popadły w kłopoty fiskalne przy długu publicznym na poziomie ok. 65% PKB, czyli wyraźnie niższym niż w wielu zachodnioeuropejskich gospodarkach. Należy pamiętać, że kraje na średnim poziomie rozwoju gospodarczego, jak Polska, są dużo mniej odporne na tego typu wstrząsy niż kraje rozwinięte. Na podstawie badań międzynarodowych można szacować, że kryzys finansów publicznych obniżyłby poziom polskiego PKB trwale o 5–8%⁹. Literatura wskazuje na trzy kanały takiego oddziaływania (Furceri i Zdzienicka 2012). Po pierwsze, gospodarka jest odcinana od zagranicznych rynków kapitałowych. Po drugie, bankructwo w krótkim okresie znacząco zwiększa koszty obsługi zadłużenia. Po trzecie, bankructwa prowadzą do redukcji wymiany handlowej z zagranicą. Obecnie w warunkach pandemii oraz nietypowych działań banków centralnych inwestorzy i agencje ratingowe nie zareagowali nerwowo na wzrost deficytu sektora finansów publicznych, ale po pandemii utrzymywanie się wysokiego deficytu i dalszy wzrost długu publicznego nie będą już traktowane tak ulgowo. To istotne, ponieważ jak wskazywaliśmy w rozdziale drugim, wzrost deficytu w 2020 roku w porównaniu z rokiem 2019 wynikał nie tylko ze spowodowanego recesją spadku dochodów oraz wydatków antykryzysowych, lecz także ze stopniowego wchodzenia w życie tzw. piątki Morawieckiego i innych wcześniej przyjętych ustaw, których koszty będą rosły w kolejnych latach (Wykres 3.6.). Stan finansów publicznych będzie przedmiotem oddzielnego raportu FOR.

9 Furceri i Zdzienicka (2012) analizują koszty bankructw państw na próbie 154 krajów z lat 1970–2008. Bankructwa, niepowiązane z kryzysami bankowymi ani walutowymi, wiążą się z PKB niższym po ośmiu latach o ok. 8%. Podobnie De Paoli, Hoggarth i Saporta (2011) w próbie 39 epizodów kryzysów finansów publicznych z lat 1970–2000 wskazują, że takie epizody trwają średnio 8–11 lat. W tym czasie PKB pozostaje medianowo 5% poniżej przedkryzysowego trendu. W krótszym okresie (Borensztein i Panizza 2008) wskazują na obniżenie stopy wzrostu PKB o 1,2 p.p.

WYKRES 3.6. WPŁYW DZIAŁAŃ ANTYKRYZYSOWYCH ORAZ WYBRANYCH INNYCH USTAW NA WZROST DEFICYTU SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH W STOSUNKU DO 2019 ROKU (% PKB)

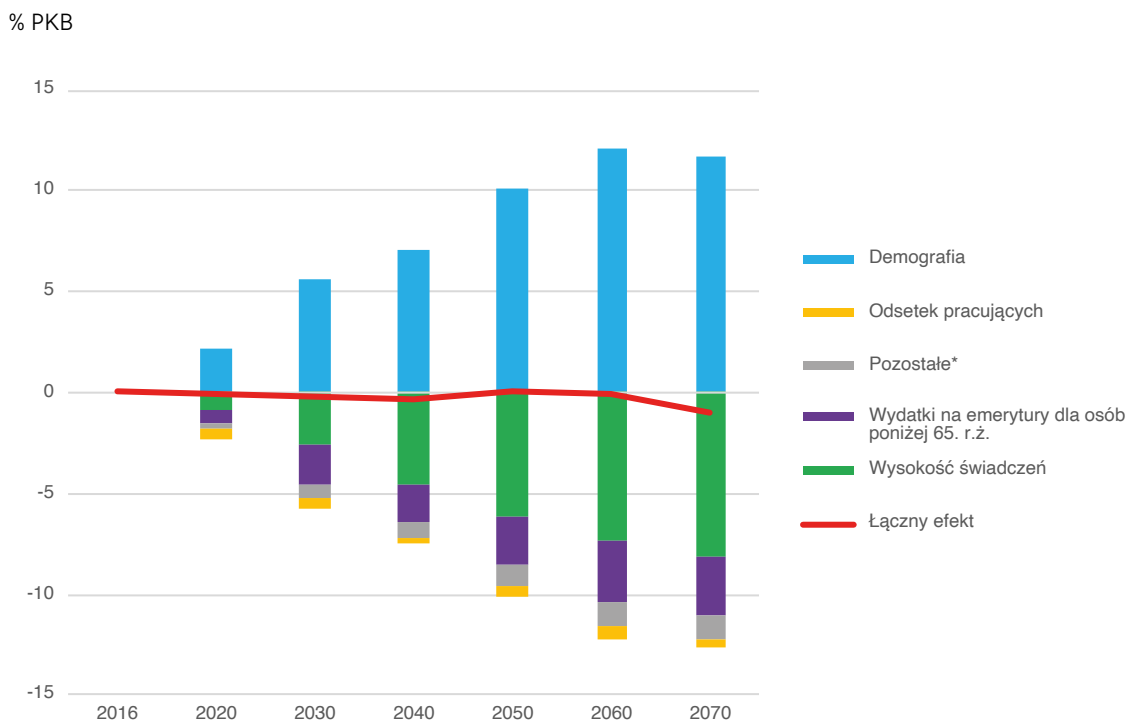


* Szacunki maksymalnych kosztów działań w odpowiedzi na pierwszą falę (realizacja może być niższa); nie uwzględniono bardziej punktowego wsparcia w drugiej fali.

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie MFV (2021) oraz OSR ustaw

— **Rosnąca presja na wzrost wydatków emerytalnych.** Zgodnie z projekcjami ZUS jeszcze sprzed pandemii od 2025 roku deficyt funduszu emerytalnego ma stopniowo spadać z ok. 2,5% PKB w latach 20. XXI wieku do 0,5% PKB w 2080 roku. Należy zaznaczyć, że zaniża się w nich koszt emerytur minimalnych, które w ostatnich latach były przez rząd podnieszone szybciej, niż wynikałoby to z automatycznej waloryzacji. Komisja Europejska w swojej cyklicznej prognozie wydatków emerytalnych przewiduje, że w kolejnych latach w Polsce będą się one utrzymywać na poziomie zbliżonym do obecnego – ok. 10% PKB (nie obejmuje to wprowadzonych już po jej publikacji trzynastych i czternastych emerytur). Jeśli jednak utrzymany pozostanie obniżony wiek emerytalny, to w warunkach starzejącego się społeczeństwa jedyną możliwością ustabilizowania wydatków emerytalnych będzie stopniowe zmniejszanie wysokości przeciętnej emerytury – i tak obecnie działa ZUS. Zgodnie z prognozą Komisji Europejskiej średnie świadczenie spadnie z 45% przeciętnego wynagrodzenia w 2020 roku do 27% w 2050 roku (wartość ta obejmuje emerytury i renty, ale to na emerytury przypada ponad 90% wydatków z tej kategorii). W rzeczywistości przy utrzymaniu obniżonego wieku emerytalnego w kolejnych dekadach będzie rosła presja na zmianę sposobu wyliczania emerytur, co pociągnie za sobą wzrost wydatków emerytalnych. Już w 2031 roku osoby w wieku emerytalnym bądź przedemerytalnym będą stanowiły 40% wyborców. Potencjalne koszty wzrostu wydatków emerytalnych mogą być bardzo wysokie – szacujemy na podstawie wyliczeń Komisji Europejskiej, że utrzymanie obecnej relacji przeciętnej emerytury i wynagrodzenia w 2050 roku wymagałoby zwiększenia wydatków publicznych o ponad 6% PKB.

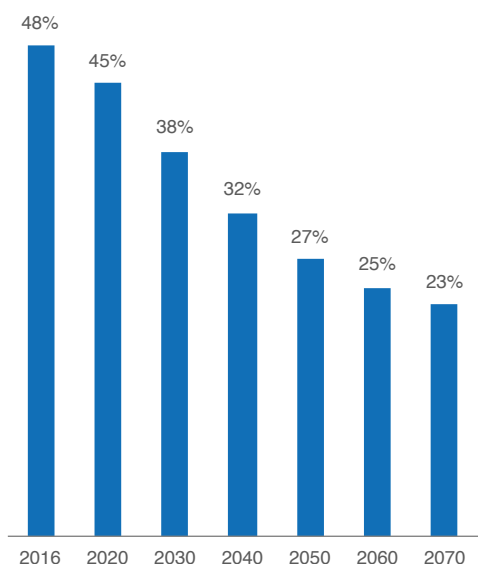
WYKRES 3.7. PROJEKCJA ZMIANY WYDATKÓW EMERYTALNYCH I RENTOWYCH



* Ponieważ skutki poszczególnych efektów są multiplikatywne, nie można równo podzielić wpływu poszczególnych zmiennych.

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie European Commission (2018)

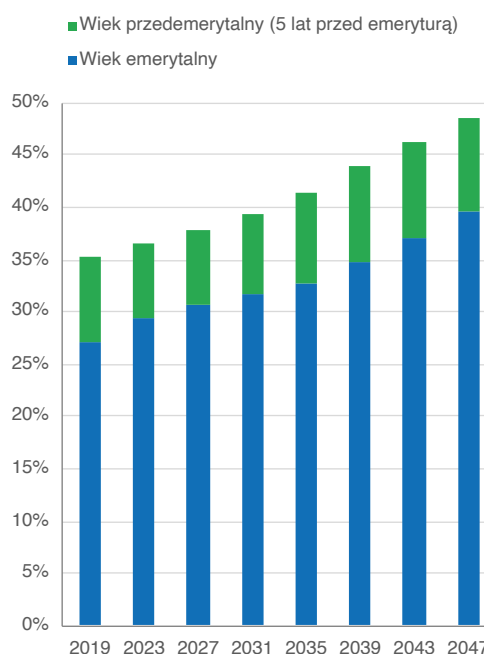
WYKRES 3.8. PRZECIĘTNE ŚWIADCZENIE EMERYTALNO-RENTOWE W RELACJI DO PRZECIĘTNEGO WYNAGRODZENIA



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych KE (projekcja MF i KE w Ageing Report 2018)

WYKRES 3.9. WYBORCY W WIEKU EMERYTALNYM I PRZEDEMERYTALNYM

Jako % wyborców ogółem.



Źródło: Szacunki własne FOR na podstawie danych GUS

— **Wyzwanie transformacji energetycznej.** Strukturalne problemy polskiej energetyki, zmiany technologiczne i polityka unijna w nadchodzących latach wymuszają głębokie zmiany

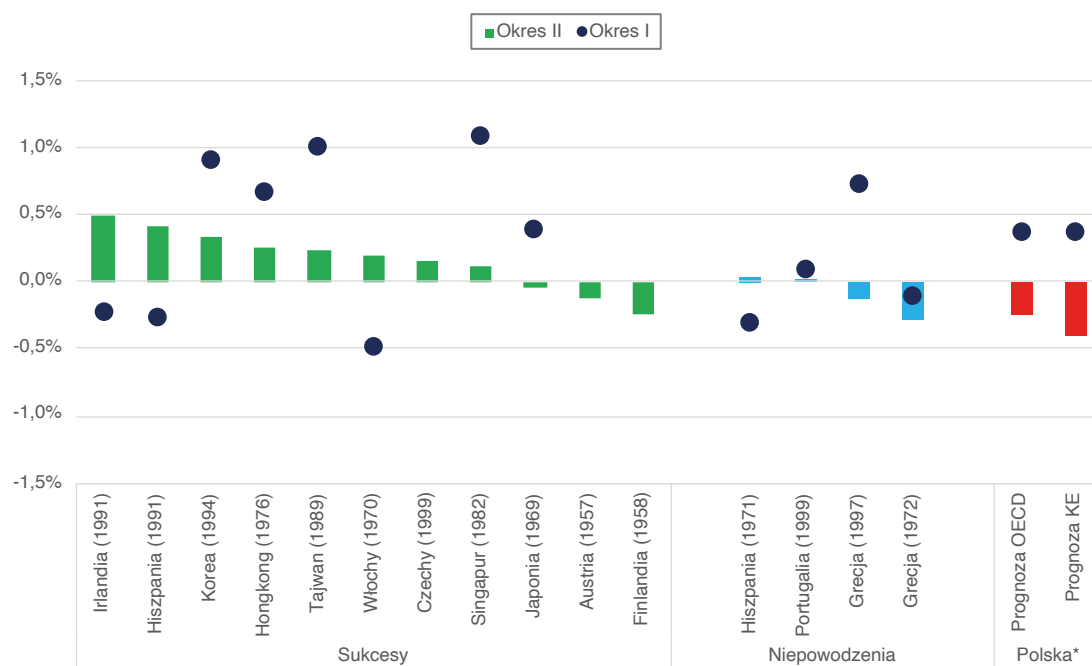
w polskiej energetyce. Odejście od energetyki opartej o niewydajne, państwowe kopalnie węgla powiązane z również państwowymi firmami energetycznymi na rzecz nowszych technologii i większego zakresu konkurencji może być szansą dla polskiej gospodarki. Jednocześnie potencjalne błędy popełnione w tym zakresie – czy to poprzez wzrost cen energii, czy wysokie obciążenia dla finansów publicznych – mogą stanowić istotne zagrożenie dla konkurencyjności polskiej gospodarki. Szanse i ryzyka związane z transformacją energetyczną będą przedmiotem oddzielnych opracowań FOR.

3.3. Dlaczego bez reform będzie ubywać rąk do pracy

Starzenie się społeczeństwa oznacza malejącą liczbę osób w wieku produkcyjnym i rosnącą liczbę osób w wieku emerytalnym. Przy braku zmian w polityce gospodarczej i utrzymaniu obecnych stóp zatrudnienia kobiet i mężczyzn do 2050 roku liczba pracujących spadnie o prawie 3 mln osób, co będzie negatywnie wpływać na tempo wzrostu gospodarczego.

- **Wzrost zatrudnienia w krajach sukcesu.** W ośmiu z 11 krajów sukcesu odsetek pracujących mieszkańców rósł w trakcie ich konwergencji, podczas gdy w krajach, które doświadczyły niepowodzenia, wkład zatrudnienia we wzrost był bliski zera albo wręcz ujemny. Projekcje OECD i KE wskazują, że w przypadku Polski odsetek osób pracujących będzie spadał bardziej niż we wszystkich analizowanych krajach poza Grecją, której konwergencja się nie udała. Choć, jak pokazywaliśmy w rozdziale pierwszym, zmiana odsetka pracujących nie jest czynnikiem rozstrzygającym o sukcesie bądź porażce w zmniejszaniu dystansu do krajów wyżej rozwiniętych, to jej silnie ujemny wpływ w przypadku Polski wskazuje, że o wiele większego znaczenia będzie nabierać wzrost łącznej produktywności i nakładów kapitału.

WYKRES 3.10. WKŁAD ZMIANY ZATRUDNIENIA WE WZROST PKB NA MIESZKAŃCA



W nawiasach rok t=0.

* W przypadku Polski projekcje dotyczą lat 2020–2050.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Penn World Tables 9.1, OECD i EC AGR

- **Wpływ demografii i aktywności zawodowej na zatrudnienie.** Z perspektywy PKB na mieszkańca istotne jest to, jaki odsetek populacji pracuje, co z kolei zależy od dwóch czynników: struktury demograficznej oraz stopy zatrudnienia w poszczególnych grupach wiekowych. Największy odsetek pracujących jest wśród osób w wieku produkcyjnym (przy czym należy podkreślić, że różne kraje i instytucje stosują różne definicje tej kategorii). Chociaż pracować mogą też osoby starsze (w wieku poprodukcyjnym), to trudno się spodziewać, by stopa zatrudnienia wśród np. osiemdziesięciolatków była na takim samym poziomie jak wśród trzydziestolatków. Dlatego analizę potencjalnej liczby pracujących należy podzielić na:
 - analizę struktury demograficznej;
 - analizę stóp zatrudnienia w poszczególnych grupach.
- **Negatywne zmiany demograficzne.** Polskie społeczeństwo jest jednym z najszybciej starzejących się w UE – w nadchodzących dekadach będzie przybywało osób starszych, z których większość nie pracuje, a liczba mogących pracować osób młodszych będzie malała. Chociaż KE i OECD bazują na innych prognozach oraz różnie definiują osoby w wieku produkcyjnym, to według ich przewidywań kierunek zmian w Polsce jest jednoznaczny:
 - KE przyjmuje, że do 2050 roku liczba osób w wieku 15–64 lat skurczy się o prawie 6 mln: z obecnych 25 mln do niewiele ponad 19 mln. Jednocześnie liczba osób po 65. roku życia wzrośnie z obecnych 7 mln do ponad 10,5 mln. Łączny efekt zmian demograficznych będzie taki, że odsetek osób w wieku 15–64 lat w populacji ogółem spadnie z obecnych 66 do 56% w 2050 roku, co plasuje nas na siódmym miejscu w UE – nieznacznie szybciej odsetek pracujących będzie się kurczyć tylko w Hiszpanii, Grecji, Portugalii, Słowacji, Litwie i Rumunii.
 - OECD w projekcjach uwzględnia znacznie szerszą grupę osób, w wieku 15–74 lat, dochodząc przy tym do podobnych wniosków. Liczba takich osób do 2050 roku zmaleje o prawie 5 mln, a ich udział w populacji spadnie z niemal 78% obecnie do niewiele ponad 72%.

Powyższe projekcje są obarczone relatywnie małym błędem, bo większość mieszkańców, którzy w ciągu najbliższych 30 lat będą obecni na rynku pracy, już się urodziła¹⁰. Przy malejącej liczbie osób w wieku produkcyjnym kluczowe będzie podjęcie działań mających na celu podniesienie stopy zatrudnienia. Zarówno Komisja Europejska, jak i OECD nie uwzględniają natomiast w pełni zależności między wzrostem PKB a migracjami, o czym piszemy w rozdziale czwartym.

- **Projekcje zmiany liczby pracujących przy dotychczasowych stopach zatrudnienia.** Na podstawie projekcji Eurostatu, która przewiduje spadek liczby osób w wieku 20–69 lat o ponad 5 mln do 2050 roku, szacujemy, że przy braku zmian w polityce gospodarczej liczba pracujących spadnie o prawie 3 mln. Projekcję liczby osób pracujących przygotowaliśmy przy założeniu braku zmian w stopie zatrudnienia w poszczególnych grupach wiekowych oraz grupach osób z danym wykształceniem¹¹, co jest spójne z założeniem o braku zmian

¹⁰ Najnowsza prognoza demograficzna ONZ „2019 Revision of World Population Prospects” w scenariuszu bazowym przewiduje spadek liczby osób w wieku 15–64 lat z 25 mln w 2020 roku do 18,6 mln w 2050 roku (spadek z 66 do 56% populacji), natomiast w wieku 15–74 lat z 29,3 mln w 2020 roku do 23,8 mln w 2050 roku (spadek z 77,4 do 71,4% populacji).

¹¹ Punktem wyjścia szacunków były prognozy demograficzne Komisji Europejskiej dla pięcioletnich kohort wiekowych podzielonych według płci. Na to nałożyliśmy obecną strukturę wykształcenia, zakładając, że w przyszłości stopy zatrudnienia będą takie jak w 2017 roku. Jako punkt odniesienia przyjęliśmy wcześniejszy rok, aby stopy zatrudnienia nie były zawyżone przez bardzo dobrą koniunkturę w 2018 roku.

w systemie podatkowym czy świadczeń socjalnych. Wynik jest efektem dwóch przeciwnych zmian w strukturze osób w wieku 20–69 lat. Z jednej strony wzrastał będzie udział osób z wyższym wykształceniem (z obecnych 29 do 40%), w przypadku których stopa zatrudnienia jest większa. Z drugiej strony będzie rósł udział osób starszych, po 55. roku życia (z obecnych 29 do 38%), w przypadku których stopa zatrudnienia jest niższa niż wśród osób młodszych. Prognozowany przez nas spadek zatrudnienia do 2050 roku o 17% jest zbliżony do prognoz OECD (spadek o 20%); bardziej pesymistyczna jest Komisja Europejska zakładająca spadek o 25%, co może wynikać z niepełnego uwzględnienia zmian w strukturze wykształcenia i ich wpływu na aktywność zawodową. Różnice między prognozami są jednak relatywnie niewielkie i jednoznacznie wskazują na negatywny wpływ spadającej liczby pracujących na PKB.

3.4. Dlaczego bez reform nie będzie można utrzymać wzrostu łącznej produktywności

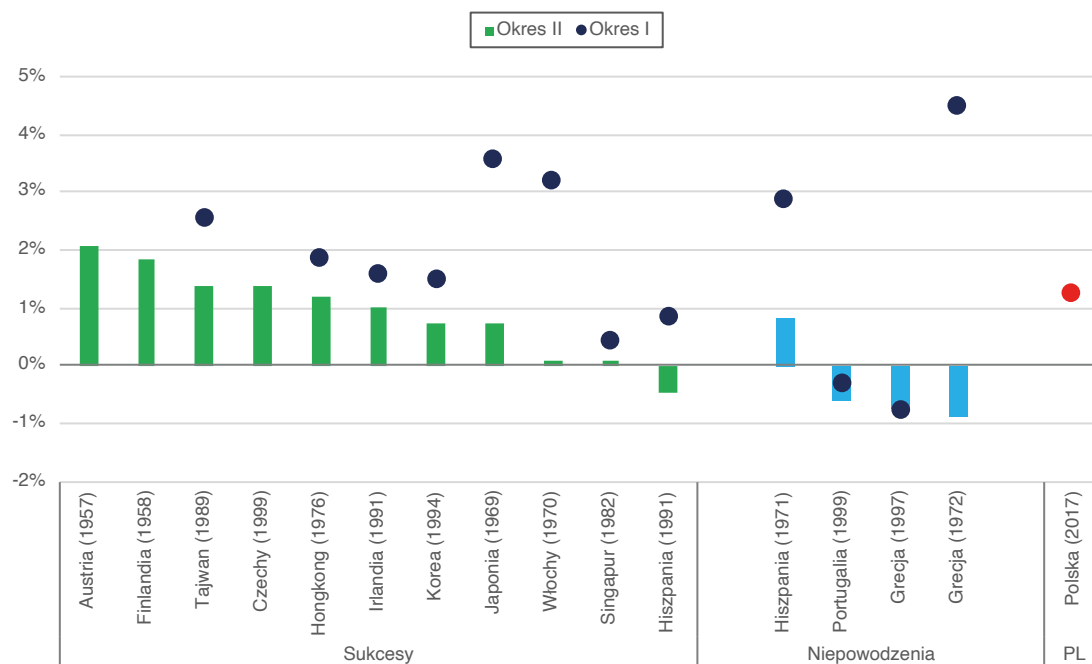
Krajom biedniejszym jest łatwiej utrzymać wysokie tempo wzrostu łącznej produktywności przez proste adaptowanie rozwiązań organizacyjnych i technologii z krajów wyżej rozwiniętych. W miarę zbliżania się do światowych liderów pula rozwiązań do szybkiego zaadoptowania jednak maleje, a coraz większego znaczenia nabiera jakość instytucji napędowych, jak np. regulacje ograniczające konkurencję, które mogą uniemożliwić krajowym firmom pełne wprowadzenie najlepszych światowych rozwiązań. W miarę wyczerpywania się prostych rezerw do szybkiego wzrostu łącznej produktywności w Polsce jej dalszy szybki wzrost będzie hamowany przez liczne bariery ograniczające wzrost najwydajniejszych prywatnych przedsiębiorstw.

- **Źródła wzrostu łącznej produktywności.** Rosnąca łączna produktywność (TFP) może być efektem:
 - przepływu istniejących czynników produkcji (pracowników i maszyn) z mniej do bardziej wydajnych zastosowań, co w praktyce może oznaczać np. przepływ ludzi z rolnictwa (sektor o bardzo niskiej produktywności) do przemysłu (sektor o bardzo wysokiej produktywności) lub przepływ z mniej do bardziej produktywnych firm;
 - zastosowania lepszych rozwiązań organizacyjnych i technologii, co obejmuje wprowadzanie technologii już stosowanych w innym miejscu lub tworzonych w danym kraju.
- **Przepływ czynników produkcji jako źródło wzrostu produktywności.** W ostatnich latach popularność wśród badaczy zdobywa rozumienie produktywności jako efektywności połączenia czynników pracy i kapitału. Z takim podejściem łączy się analiza barier dla przepływu czynników od mniej do bardziej produktywnych zastosowań. W myśl tego podejścia problem gospodarek rozwijających stanowi nie tylko niski poziom nakładów czynników produkcji (kapitału i pracy), lecz także bardzo niewydajne ich wykorzystanie (Jones 2016). Np. Hsieh i Klenow (2009) szacują, że Chiny mogłyby zwiększyć swój PKB o 30–50%, a Indie o 40–60%, gdyby rozporządzały swoimi czynnikami produkcji tak efektywnie jak USA. W innej pracy Hsieh i Klenow (2014) pokazują, że Meksyk i Indie mogłyby podnieść produktywność przetwórstwa przemysłowego o 25%, gdyby ich firmy rosły z wiekiem tak szybko jak w USA. Dlatego w otoczeniu gospodarczym znaczenia nabierają: (1) konkurencja, która poprzez wypieranie nieefektywnych firm z rynku i rozwój istniejących przedsię-

biorstw wymusza dostosowywanie do ciągle zmieniających się najlepszych praktyk; oraz (2) brak regulacji rynków produktów, pracy i kapitału, które hamowałyby wzrost produktywności (Syverson 2011).

- **Wzrost łącznej produktywności w krajach sukcesu.** Najważniejszym czynnikiem odróżniającym kraje sukcesu od tych, którym konwergencja się nie udała, było tempo wzrostu łącznej produktywności. Jedynymi wyjątkami są Włochy i Hiszpania. Pierwszy z tych krajów odniósł sukces mimo minimalnego wzrostu łącznej produktywności (0,1% rocznie), zawdzięczał go bowiem wzrostowi zatrudnienia i nakładów kapitału. W przypadku Hiszpanii wzrost łącznej produktywności w latach 1951–1971 nie wystarczył do osiągnięcia sukcesu ze względu na malejący odsetek osób pracujących. Jednak potem, w latach 1971–1991, kraj ten odniósł sukces pomimo malejącej łącznej produktywności – dzięki wzrostowi zatrudnienia, wyższym nakładom kapitału i rosnącemu kapitałowi ludzkiemu. Biorąc pod uwagę opisane w poprzednim podrozdziale starzenie się społeczeństwa, Polska, w przeciwieństwie do Hiszpanii, nie ma większych szans na takie jak w tym kraju zwiększenie zatrudnienia. Dlatego dla sukcesu Polski tak istotne jest utrzymanie szybkiego wzrostu łącznej produktywności.

WYKRES 3.11. TEMPO WZROSTU ŁĄCZNEJ PRODUKTYWNOŚCI W KRAJACH, KTÓRE STARTUJĄC Z OBECNEGO POZIOMU ROZWOJU POLSKI, OSIĄGNĘŁY SUKCES LUB DOŚWIADCZYŁY NIEPOWODZENIA



W nawiasach rok t=0. Wykres nie zawiera projekcji dla Polski, ponieważ metodologia liczenia wkładu kapitału i TFP wykorzystana w Penn World Table 9.1 jest inna od metody stosowanej przez OECD i KE (zob. podrozdział 1.1.).

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie Penn World Table 9.1 (rachunki narodowe)

- **Wolniejszy wzrost łącznej produktywności w bogatszych krajach.** Zarówno w krajach sukcesu, jak i tych, które doświadczyły niepowodzenia, tempo wzrostu łącznej produktywności spowolniło po tym, jak osiągnęły one poziom rozwoju zbliżony do obecnej Polski. Jest to zgodne z przewidywaniami teorii ekonomii – kraje biedniejsze mają większy potencjał do zwiększania łącznej produktywności przez adaptowanie rozwiązań organizacyjnych i technologii z krajów wyżej rozwiniętych. To istotne ostrzeżenie – już w ciągu ostatnich 20 lat przeciętny wkład łącznej produktywności we wzrost w Polsce nie był

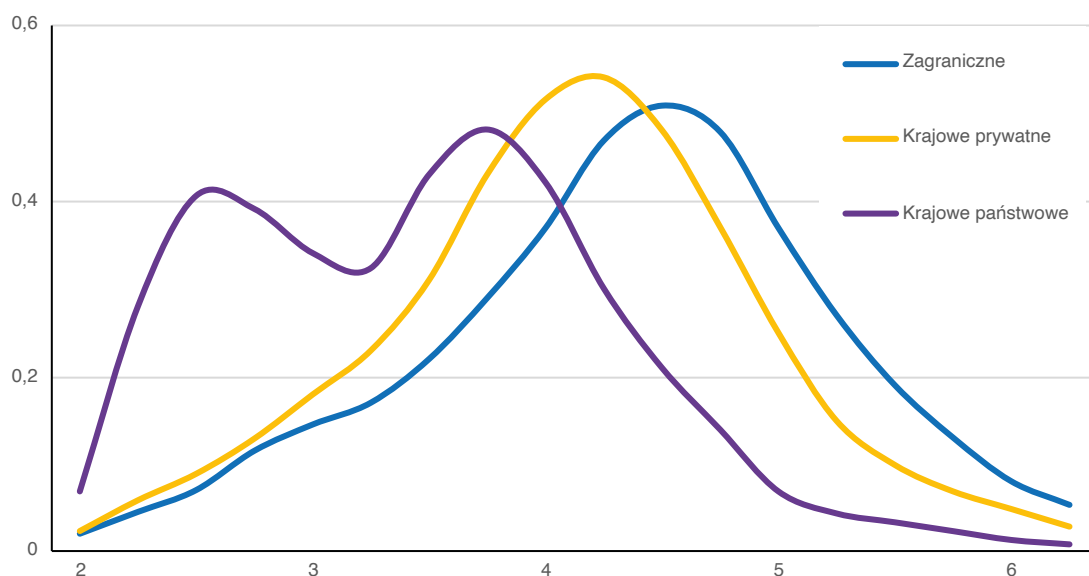
szczególnie wysoki (1,2 p.p.), a w świetle doświadczeń innych krajów w kolejnych dekadach należy oczekiwać jego spowolnienia (Wykres 3.11.).

- **Słabnący wzrost łącznej produktywności.** Szybsze niż w Niemczech tempo wzrostu łącznej produktywności w Polsce było jednym z głównych źródeł zmniejszania dystansu rozwojowego do naszego zachodniego sąsiada w latach 90. XX wieku. W kolejnych latach różnica ta jednak stopniowo malała i chociaż od 2016 roku do wybuchu pandemii ponownie obserwowaliśmy istotne przyspieszenie wzrostu produktywności w Polsce, to zapewne było ono przejściowe. Po pierwsze, wzrost produktywności mógł częściowo wynikać z cyklicznego przyspieszenia wzrostu PKB, które zaczęło słabnąć jeszcze przed pandemią. Po drugie, problemy z uwzględnieniem w rachunkach narodowych napływu pracowników z zagranicy, a w szczególności z Ukrainy, przyczyniają się do zaniżenia wkładu rosnącego zatrudnienia we wzrost PKB. Ponieważ wzrost łącznej produktywności jest liczony jako ta część wzrostu, której nie wyjaśnia wzrost zatrudnienia i kapitału, to zaniżenie wkładu zatrudnienia automatycznie zawyża wzrost łącznej produktywności.
- **Słabnące możliwości przepływu pracowników między sektorami w Polsce.** Polska do tychczas mogła odnotowywać szybki wzrost łącznej produktywności dzięki przepływowi pracowników z sektorów o niższej produktywności (rolnictwa i, w początkowym okresie transformacji, przemysłu państwowego) do sektorów o wyższej produktywności (usługi rynkowe i przemysł prywatny o rosnącej wartości dodanej). W latach 90. XX wieku sektor usług charakteryzował się w Polsce wyższą niż przemysł produktywnością, co sprawiało, że przepływ pracowników skokowo zwiększał ich produktywność (Growiec i in. 2014). Wraz z szybkim wzrostem produktywności w przemyśle odpływ pracowników z tego sektora przestał się przyczyniać do dalszego wzrostu produktywności w całej gospodarce, natomiast odpływ z rolnictwa wciąż jest spowalniany przez rozbudowany system dotacji, w tym preferencji podatkowych i emerytalnych. Obserwowany spadek zatrudnienia w rolnictwie to przede wszystkim skutek przemian demograficznych – dzieci odchodzących na emeryturę rolników coraz częściej wybierają pracę w innych sektorach gospodarki.
- **Bariery hamujące wzrost produktywnych przedsiębiorstw.** Z powodu wyczerpywania się przestrzeni do przepływu pracowników do sektorów o wyższej łącznej produktywności kluczowego znaczenia nabiera wzrost łącznej produktywności w ramach poszczególnych sektorów gospodarki. Rozwój wydajniejszych przedsiębiorstw jest ograniczany obecnie przez:
 - wciąż liczne regulacje osłabiające konkurencję, w tym przede wszystkim wyjątkowo szeroki na tle krajów UE i OECD zakres państwowej własności przedsiębiorstw;
 - zmienność przepisów i niesprawne sądy – to problemy, na które zwracaliśmy uwagę w 2015 roku, a które pod rządami PiS uległy dalszemu nasileniu;
 - preferencje podatkowe dla samozatrudnienia i najmniejszych firm – zachęcają do pozostawania w sektorze mikroprzedsiębiorstw (firmy do dziewięciu pracujących) zamiast przepływu do sektora przedsiębiorstw (firmy od 10 pracujących).
- **Niska łączna produktywność chronionych przed konkurencją firm państwowych.** Omawiany w rozdziale drugim indeks OECD PMR wskazuje na wciąż duże natężenie regulacji ograniczających konkurencję w Polsce. Szczególnie widoczny jest spory zakres własności państwowej, która negatywnie wpływa na łączną produktywność kontrolowanych przez państwo firm. Rozkład ich łącznej produktywności w Polsce nie tylko jest przesunięty

wyraźnie w stronę niższej produktywności od krajowych i zagranicznych firm prywatnych, lecz wręcz ma dwa szczyty, co oznacza, że firmy państwowe nie są eliminowane z rynku nawet wtedy, gdy są wyraźnie mniej wydajne od reszty (Richmond i in. 2019). Ma to dwie negatywne konsekwencje. Po pierwsze, pracownicy i maszyny tkwią w mniej wydajnych firmach, wytwarzając mniej, niż mogliby w lepiej zorganizowanych firmach. Po drugie, utrzymanie niewydajnych firm często wiąże się z dodatkowymi negatywnymi skutkami – ograniczeniami administracyjnymi utrudniającymi wejście bardziej wydajnym firmom na rynek lub dotacjami, których koszt obciąża podatników.

WYKRES 3.12. ROZKŁAD ŁĄCZNEJ PRODUKTYWNOŚCI WEDŁUG FORMY WŁASNOŚCI

Gęstość logarytmu produktywności.

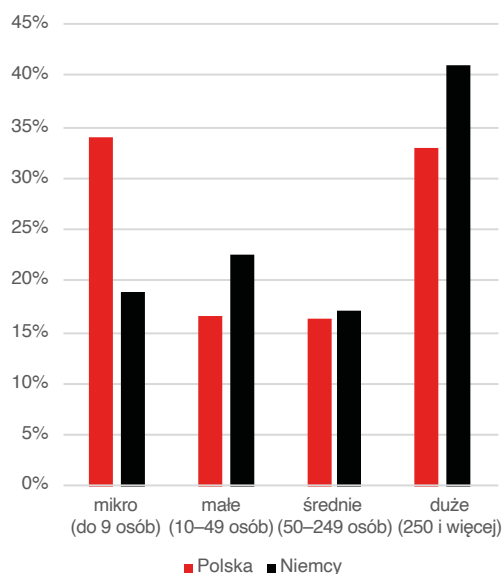


Firmy państwowe definiowane jako 25% bezpośredniej lub pośredniej własności państwa.

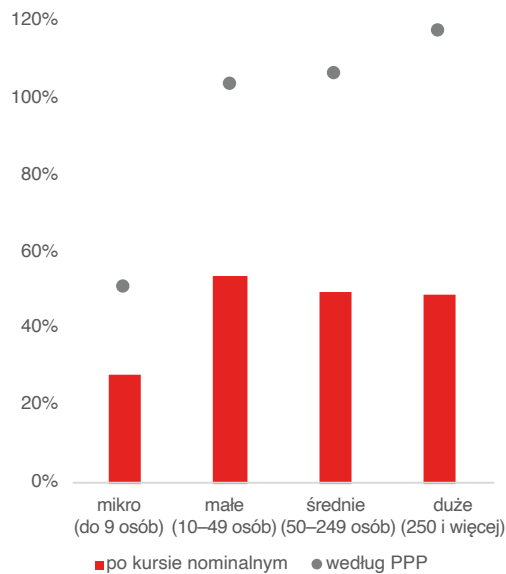
Źródło: International Monetary Fund (2019)

- **Niska wydajność pracy w mikroprzedsiębiorstwach.** Bardziej ograniczona dostępność danych oraz problemy z rozdzieleniem dochodów z kapitału i pracy sprawiają, że w przypadku mikroprzedsiębiorstw odwołujemy się tutaj do uproszczonej miary – wydajności pracy (gdyż znacznie trudniej wyliczyć łączną produktywność). W mikroprzedsiębiorstwach jest ona znacznie mniejsza niż w większych firmach. O ile firmy małe i średnie, a przede wszystkim duże niewiele odstają pod względem wydajności pracy od Niemiec, o tyle w przypadku mikroprzedsiębiorstw luka ta wciąż jest bardzo duża (Wykres 3.13.). Jednocześnie ich udział w zatrudnieniu w Polsce pozostaje niemal dwukrotnie wyższy niż w Niemczech (Wykres 3.14.). Pomimo niskiej wydajności pracy mikroprzedsiębiorstwa są w stanie utrzymać się na rynku dzięki nie tylko preferencjom podatkowym, lecz także częściowemu ukrywaniu się w szarej strefie, czemu sprzyja mały rozmiar ich działalności. W badaniu LFMI (Žukauskas 2019) w Polsce prawie połowa osób znających ludzi, którzy pracują na czarno, wskazała, że dzieje się tak w firmach zatrudniających do dziewięciu osób. Nadreprezentacja mikroprzedsiębiorstw poza negatywnym wpływem na poziom łącznej produktywności może też mieć negatywne konsekwencje dla innowacyjności gospodarki – najmniejsze firmy znacznie rzadziej niż większe przedsiębiorstwa wprowadzają nowe procesy lub produkty.

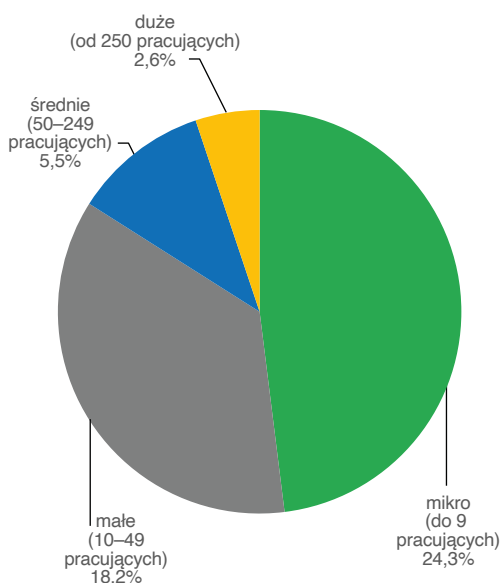
WYKRES 3.13. WYDAJNOŚĆ FIRM WEDŁUG WIELKOŚCI W STOSUNKU DO NIEMIEC



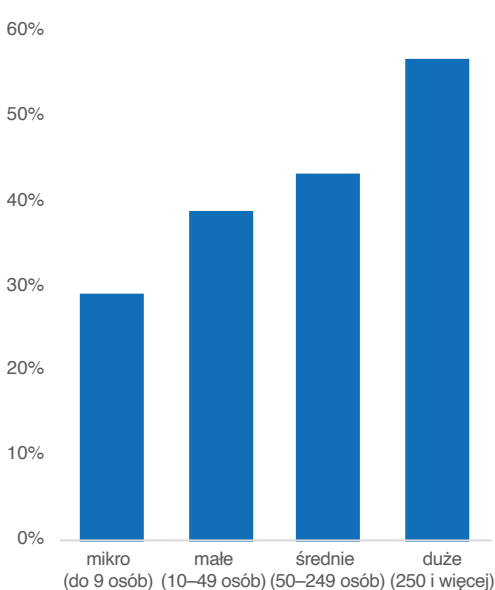
WYKRES 3.14. UDZIAŁ PRZEDSIĘBIORSTW WEDŁUG WIELKOŚCI W ZATRUDNIENIU W POLSCE I W NIEMCZECH



WYKRES 3.15. STRUKTURA OSÓB PRACUJĄCYCH W SZAREJ STREFIE W 2018 ROKU



WYKRES 3.16. ODSETEK FIRM INNOWACYJNYCH (WPROWADZAJĄCYCH NOWE PRODUKTY I PROCESY) WEDŁUG WIELKOŚCI



Źródło: Žukauskas (2019), Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (2020)

— **Trwale niższy poziom łącznej produktywności i PKB.** Konsekwencją zachowania przez państwo kontroli nad licznymi firmami oraz nadreprezentacji mikroprzedsiębiorstw będzie trwale niższy poziom produktywności w Polsce w porównaniu do USA czy Niemiec. Długookresowe projekcje gospodarcze zakładają, że we wszystkich krajach tempo wzrostu produktywności zbiega do tempa wynikającego ze światowego postępu technicznego, najczęściej szacowanego na podstawie danych historycznych na 1%. To samo tempo wzrostu we wszystkich krajach, przy rozbieżnościach w strukturach gospodarek, oznacza utrzymujące się różnice w poziomie łącznej produktywności i PKB. Innymi słowy, brak prywatyzacji czy reform znoszących bariery wzrostu wydajnych przedsiębiorstw będzie oznaczał, że Polska pozostanie biedniejsza niż Niemcy.

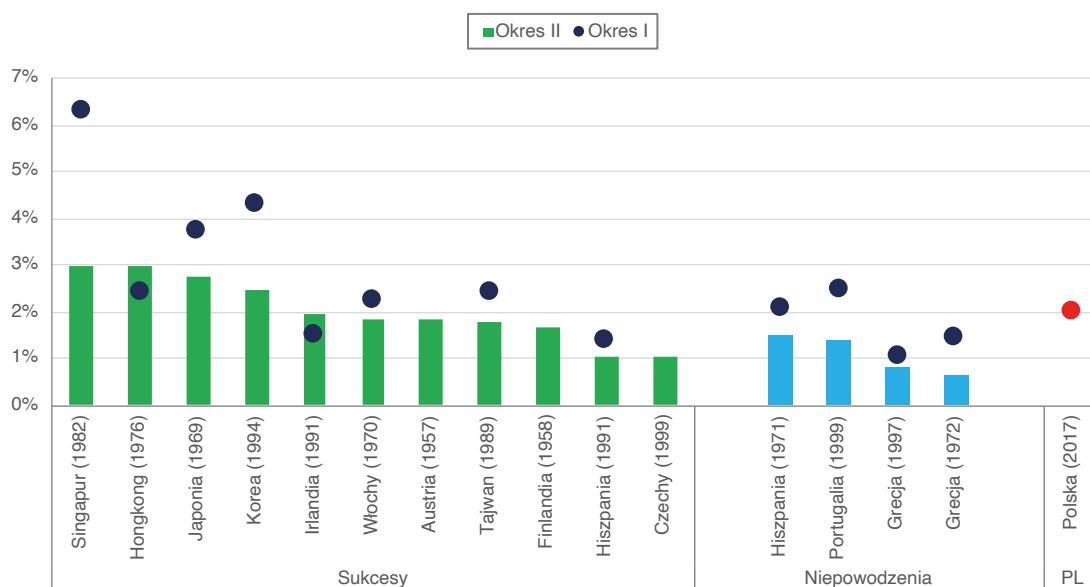
- **Problemy firm innowacyjnych.** Bariery, z którymi borykają się przedsiębiorstwa w Polsce, szczególnie uderzają w firmy innowacyjne, czyli takie, które wprowadzają na rynek nowe produkty czy stosują nowe metody produkcji. Innowacyjne firmy są wyjątkowo czułe na regulacje ograniczające konkurencję, które mogą wprost nie dopuszczać niestandardowych pomysłów lub zawężyć wybór kooperantów. Skomplikowane i zmienne przepisy podatkowe również silniej uderzają w firmy o mało powtarzalnym, nieszablonowym modelu biznesowym, w przypadku których problem interpretacji przepisów podatkowych jest niezwykle istotny. Badania Komisji Europejskiej (Wielądek 2016) wskazują, że problem niskiej, w sensie zbliżania się do granicy technologicznej, innowacyjności firm w Polsce jest szczególnie odczuwalny w mniejszych firmach, które w porównaniu do swoich odpowiedników w innych krajach UE wyjątkowo rzadko wprowadzają nowe produkty lub procesy. Może to się wiązać z wcześniej opisywaną nadreprezentacją w polskiej gospodarce mikroprzedsiębiorstw, które ze względu na małą skalę działalności mają bardzo ograniczone możliwości wprowadzania nowych rozwiązań. Problemem specyficznym dla firm innowacyjnych są natomiast niska jakość innowacyjnych projektów tworzonych na polskich uczelniach, związana ze słabymi bodźcami do innowacji, oraz słaba współpraca między firmami a uczelniami. Polskie uczelnie cierpią z jednej strony na brak zewnętrznego nadzoru, który wymuszałby ich rozwój w kierunku zgodnym z potrzebami gospodarki, a z drugiej – są nadmiernie ograniczane zależnością od ministerialnych wytycznych. Podjęta przez rząd PiS próba reformy w tym zakresie pomimo obiecujących założeń nie przyniosła spektakularnych efektów.

3.5. Dlaczego bez reform nadal będzie mało inwestycji i związanych z nimi innowacji

Ograniczenia konkurencji, preferencje dla wybranych sektorów oraz problemy z praworządnością, które ograniczają wzrost łącznej produktywności, negatywnie wpływają także na stopę inwestycji w Polsce. Bariery te w połączeniu z niepewnością generowaną przez skomplikowany i zmienny system podatkowy hamują wzrost największej inwestujących przedsiębiorstw i w rezultacie obniżają stopę inwestycji w całej gospodarce.

- **Większy wzrost nakładów kapitału w krajach sukcesu.** Inwestycje, z których powstaje zasób kapitału, pozwalają nie tylko na odtworzenie i ekstensywne zwiększenie zasobu szeroko rozumianych maszyn i urządzeń, lecz także na zakup sprzętu nowej generacji. Innowacje wprowadzane w firmach w postaci maszyn i urządzeń nowej generacji to ucieleśniony postęp techniczny. Niemal we wszystkich krajach, które odniosły sukces, rosnący zasób dóbr kapitałowych miał większy wpływ na wzrost PKB niż w krajach, które doświadczyły niepowodzenia. Jedynymi krajami sukcesu o relatywnie małym wkładzie dóbr kapitałowych we wzrost były Czechy po 1999 roku oraz Hiszpania po 1991 roku. Wynika to po części z punktu odniesienia – w latach 90. XX wieku i pierwszej dekadzie XXI wieku spowolnił wzrost PKB na mieszkańca w USA, co pozwalało na zmniejszenie dystansu do tego kraju przy niższym tempie wzrostu niż w poprzednich dekadach. Ponadto w Czechach wzrost był napędzany przez rosnącą łączną produktywność w związku z usuwaniem marnotrawstwa odziedziczonego po socjalizmie. W Hiszpanii natomiast istotne znaczenie miał wzrost zatrudnienia.

WYKRES 3.17. WKŁAD WZROSTU ZASOBU DÓBR KAPITAŁOWYCH DO WZROSTU PKB NA MIESZKAŃCA



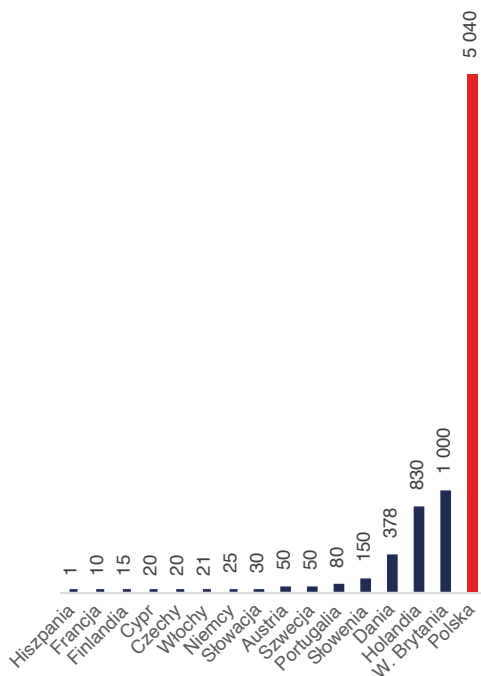
W nawiasach rok $t=0$. Wykres nie zawiera projekcji dla Polski, ponieważ metodologia liczenia wkładu kapitału i TFP wykorzystana w Penn World Table 9.1 jest inna od metody stosowanej przez OECD i KE (zob. podrozdział 1.1.).

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie Penn World Table 9.1 (rachunki narodowe)

- **Kapitał w stosunku do PKB.** Niska stopa inwestycji w Polsce wiąże się z jedną z najniższych w UE relacji istniejącego zasobu kapitału do PKB. Oznacza to, że w Polsce do wytworzenia jednostki PKB wykorzystuje się mniej kapitału niż w większości gospodarek UE. Relatywnie mały zasób kapitału oznacza, że nawet niska stopa inwestycji wystarcza na inwestycje odtworzeniowe (kompensujące zużywające się dobra kapitałowe) oraz rozbudowę zasobu kapitału. Można spojrzeć na to zjawisko jako na premię z tytułu zacofania – kiedy startuje się z niskiego poziomu, początkowo łatwo osiągnąć szybki wzrost. Jak zwracaliśmy uwagę w rozdziale pierwszym, dla wzrostu gospodarczego kluczowe znaczenie ma nie poziom, lecz zmiana zasobu kapitału. Jest to dobrze widoczne na przykładzie także zaliczanej do kapitału infrastruktury: długość sieci autostrad w Polsce wynosi 1,7 tys. km, w Niemczech – 13 tys. km (Eurostat). W efekcie Niemcy corocznie muszą ponosić znacznie wyższe wydatki na remonty, a dalsze przyrosty długości sieci są w ujęciu względnym coraz mniejsze. Innymi słowy, z powodu zacofania Polska potrzebowałaby znacznie mniejszych wydatków inwestycyjnych niż Niemcy, aby sieć autostrad wzrosła przykładowo o 20%.
- **Bariery dla wzrostu zasobu kapitału.** W zdecydowanej większości krajów stosunek dóbr kapitałowych do PKB jest w miarę stały w czasie (Jones 2016). Na takim też założeniu bazują projekcje zarówno OECD, jak i KE. W przypadku Polski niska relacja zasobu kapitału do PKB i związana z tym niska stopa inwestycji to jeszcze jeden przejaw błędnej alokacji, o której pisaliśmy w kontekście wzrostu łącznej produktywności. Złe warunki prowadzenia działalności ograniczają rozmiar sektora przedsiębiorstw i wielkość ich inwestycji (Łaszek i Trzeciakowski 2017). Wzrost sektora przedsiębiorstw mógłby doprowadzić do wzrostu zasobu kapitału, wymagałoby to jednak zmian w polityce gospodarczej: poprawy praworządności, wzrostu natężenia konkurencji oraz ograniczenia preferencji podatkowo-składkowych dla samozatrudnionych, na które wskazywaliśmy w poprzednim podrozdziale.

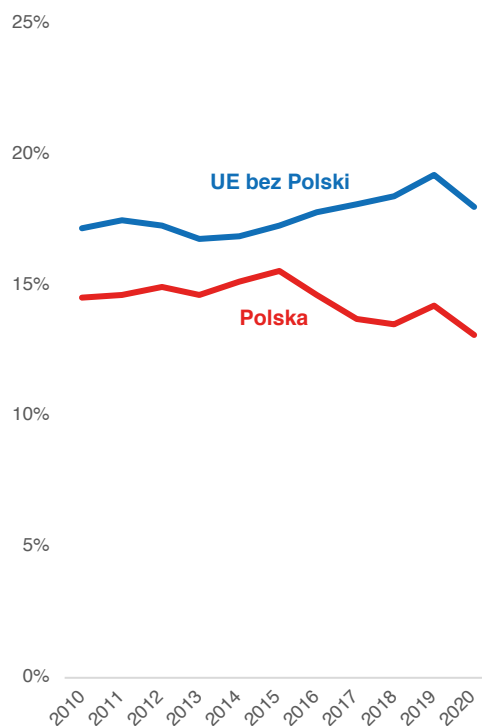
WYKRES 3.18. MAKSYMALNA KARA ZA NIEPRZESTRZEGANIE ZASAD RAPORTOWANIA SCHEMATÓW PODATKOWYCH DLA OSOBY FIZYCZNEJ

tys. euro



WYKRES 3.19. STOPA INWESTYCJI PRZEDSIĘBIORSTW I GOSPODARSTW DOMOWYCH

% PKB



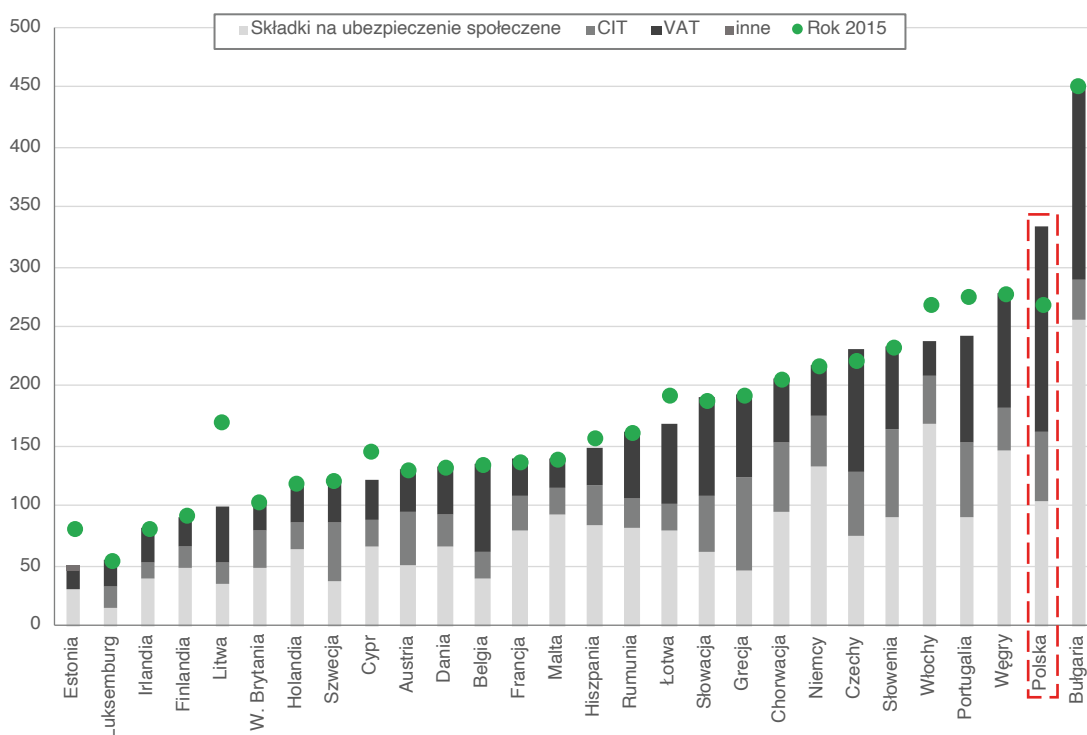
Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie prezentacji Adama Mariańskiego pt. „Legislacja podatkowa w Polsce – dokąd zmierzamy?” (1.10.2019) i danych KE

- **Niestabilny i nieprzewidywalny system podatkowy.** Poza omawianymi wcześniej problemami z brakiem praworządności oraz preferencjami zaburzającymi decyzje firm o wzroście w kontekście inwestycji szczególnego podkreślenia wymaga znaczenie ryzyka generowanego przez system podatkowy. Przedsiębiorcy od lat wskazują, że główną barierą dla biznesu w Polsce jest nie tyle wysokość podatków, ile skomplikowany, zmienny i nieprzewidywalny w stosowaniu przez administrację skarbową system podatkowy. Kolejne publikowane przez Światowe Forum Gospodarcze edycje Global Competitiveness Report w ankietach z lat 2007–2018 pokazywały, że regulacje podatkowe stanowią w Polsce najważniejszą barierę dla biznesu, znacznie istotniejszą niż w pozostałych posocjalistycznych państwach członkowskich UE. W najnowszych edycjach raportu zaprzestano publikacji tej ankiety, ale uszczelnianie podatków przez rząd PiS na podstawie zaostrzania kar prawdopodobnie znacznie pogorszyło sytuację. Nowe domiary podatkowe, liczne niejasne lub wręcz niemożliwe do zinterpretowania obowiązki biurokratyczne i surowsze sankcje, np. najwyższe w UE maksymalne kary za nieraportowanie schematu podatkowego (Wykres 3.18.), w połączeniu z atakiem na niezależność sądów doprowadziły – pomimo bardzo dobrej koniunktury – do spadku stopy inwestycji przedsiębiorstw i gospodarstw domowych¹² (Wykres 3.19.). Czas potrzebny na zapłacenie podatków przez średniej wielkości przedsiębiorstwo, który był już wysoki w 2015 roku, w ciągu ostatnich czterech lat wzrósł jeszcze bardziej i jest dzisiaj drugi najwyższy w UE (Wykres 3.20.).

¹² Według metodologii rachunków narodowych ESA2010 sektor gospodarstw domowych obejmuje mikroprzedsiębiorstwa; do sektora przedsiębiorstw zaliczane są natomiast co do zasady firmy zatrudniające 10 i więcej osób.

WYKRES 3.20. ROCZNY CZAS POTRZEBNY NA ROZLICZENIE PODATKÓW W 2019 ROKU

godziny



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Banku Światowego (raporty Doing Business)

— **Finansowanie wyższych inwestycji.** Obecnie, przy niskiej stopie inwestycji, dostępność finansowania nie stanowi wiążącego ograniczenia. Niska stopa krajowych oszczędności może się jednak stać istotną barierą dla wzrostu inwestycji w przypadku ewentualnej poprawy poziomu praworządności, wzrostu natężenia konkurencji i reformy systemu podatkowego. W dłuższej perspektywie problem ten będzie dodatkowo pogłębiany przez malejący w następnych latach napływ środków unijnych, które dotychczas finansowały istotną część inwestycji publicznych. Dlatego kolejnym wyzwaniem dla polityki gospodarczej będzie podniesienie stopy oszczędności. Krajowa stopa oszczędności jest sumą oszczędności gospodarstw domowych, sektora przedsiębiorstw i sektora publicznego. Programy skierowane do gospodarstw domowych i przedsiębiorstw często zamiast do zwiększenia oszczędności prowadzą przede wszystkim do zmiany ich struktury (obywatele przenoszą swoje oszczędności na nowe produkty, których atrakcyjność jest większa dzięki np. preferencjom podatkowym). Dlatego najpewniejszym sposobem na zwiększenie oszczędności krajowych jest obniżenie deficytu sektora finansów publicznych. Poza wielkością dostępnej puli oszczędności co najmniej równie istotna jest efektywność ich alokacji, w czym kluczową rolę odgrywa sektor finansowy. W tym kontekście rosnącym zagrożeniem jest opisywane przez nas upolitycznienie banków, które może prowadzić do upolitycznienia decyzji kredytowych i zmniejszyć efektywność finansowania prywatnych firm (Kawalec i Błażuk 2021).

4. SCENARIUSZ REFORM: CO ZROBIĆ, BY POLSKA GOSPODARKA WCIĄŻ SZYBKO SIĘ ROZWIJAŁA

Reformy rynkowe mogą pozwolić na dalszy szybki wzrost polskiej gospodarki. Odbicie po pandemii nie powinno zmylić – przy braku zmian polskiej gospodarki grozi silne spowolnienie, o którym pisaliśmy w rozdziale trzecim. Nie jesteśmy jednak na nie skazani. W podrozdziale pierwszym wskazujemy obszary, w których wciąż mamy rezerwy pozwalające na szybki wzrost gospodarczy, oraz kluczowe działania potrzebne do ich uruchomienia. W podrozdziale drugim omawiamy rekomendację reform wzmacniających długookresowy potencjał wzrostu polskiej gospodarki. W podrozdziale trzecim pokazujemy, że kierunek proponowanych przez nas zmian pozostaje w zgodzie z zaleceniami instytucji międzynarodowych, które w ostatnim czasie przedstawiły propozycje dla polskiej polityki gospodarczej.

4.1. Gdzie szukać możliwości szybszego wzrostu

Projekcje Komisji Europejskiej i OECD są opracowywane przy założeniu braku zmian w polityce gospodarczej, dlatego w scenariuszu pro wzrostowych reform możliwy jest szybszy wzrost gospodarczy, niż opisywaliśmy w poprzednim rozdziale. Omawiane przez nas problemy z niską stopą zatrudnienia czy małym sektorem przedsiębiorstw są jednocześnie szansą, ponieważ oznaczają, że przy odpowiedniej polityce gospodarczej mamy wciąż przestrzeń do wzrostu zatrudnienia oraz rozwoju sektora przedsiębiorstw i w rezultacie wydajności pracy.

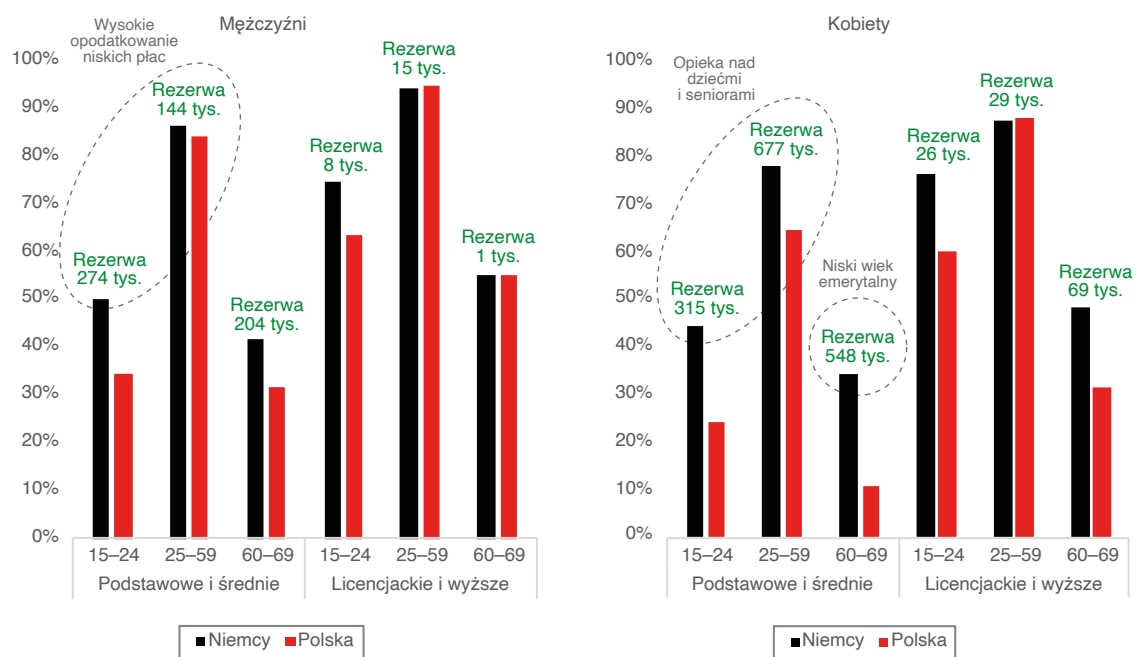
- **Jak analizować potencjał do szybszego wzrostu.** Omówione w podrozdziale 3.1. projekcje Komisji Europejskiej i OECD są tworzone przy założeniu braku zmian w polityce gospodarczej. Reformy mogą jednak pozwolić na szybszy rozwój polskiej gospodarki poprzez pozytywny wpływ na liczbę pracujących, tempo wzrostu łącznej produktywności oraz inwestycje i związane z nim szybszy przyrost kapitału. Aby zilustrować potencjał w każdym z tych obszarów, w tym podrozdziale pokazujemy, o ile wyższy byłby PKB na mieszkańca Polski w 2050 roku, gdyby w poszczególnych obszarach naśladować kraje-liderów. Punktem wyjścia do analizy są prognozy OECD dla zatrudnienia, łącznej produktywności oraz inwestycji.
- **PKB na mieszkańca w Polsce może w ciągu 30 lat osiągnąć poziom Niemiec.** Według przedstawionej w rozdziale trzecim projekcji OECD, która stanowi dla nas scenariusz ostrzegawczy, w 2050 roku Polska ma osiągnąć poziom 68% PKB na mieszkańca Niemiec (w porównaniu do ok. 60% w 2019 roku). Wychodząc od tego modelu, szacujemy, że domknięcie luki w poziomie zatrudnienia, podniesienie wieku emerytalnego oraz zniesienie barier dla wzrostu innowacyjnych, efektywnych przedsiębiorstw dzięki większemu

natężeniu konkurencji rynkowej oraz poprawie praworządności pozwoliłyby Polsce na osiągnięcie między 87 a 98% PKB na mieszkańca Niemiec, co efektywnie zniweluje różnice w poziomie życia.

Jak można zwiększyć liczbę pracujących

- **Niska stopa zatrudnienia jako rezerwa.** Stopa zatrudnienia osób w wieku 20–69 lat w Polsce rośnie niemal nieprzerwanie od 2003 roku i przed pandemią w 2019 roku osiągnęła rekordowy poziom 67%, zbliżając się tym samym do unijnej średniej (69%). Wciąż jednak daleko nam do unijnych liderów, takich jak Szwecja (77%), Estonia (76%) i Niemcy (75%). Na Wykresie 4.1. widać, że różnica w stopie zatrudnienia między Polską a Niemcami wynika przede wszystkim z niższej stopy zatrudnienia osób słabiej wykształconych, w szczególności kobiet. Gdyby w 2019 roku stopa zatrudnienia w Polsce w tych grupach była taka jak w Niemczech, to zatrudnienie wzrosłoby o ok. 12% (ponad 2 mln). Efekty będą się jednak zmieniać w kolejnych latach wraz z przemianami demograficznymi.

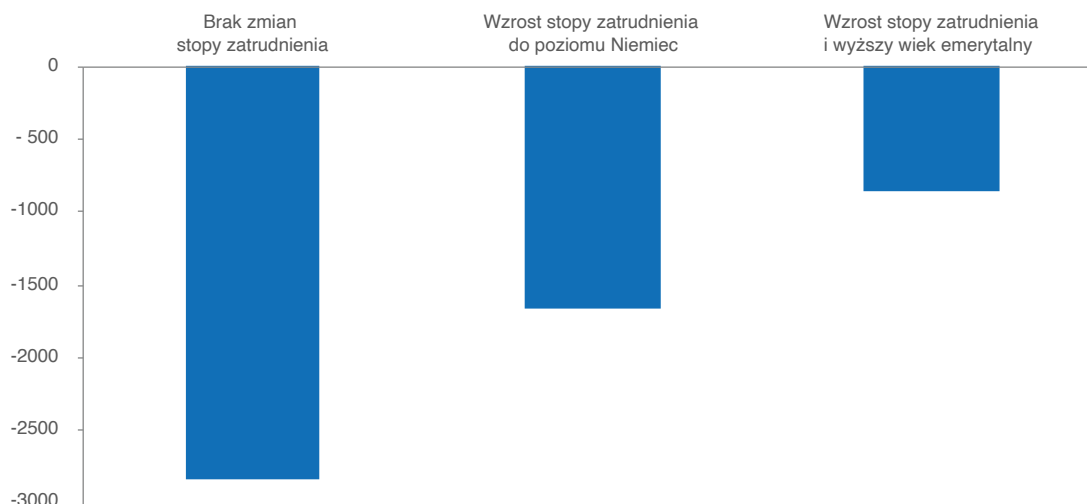
WYKRES 4.1. STOPA ZATRUDNIENIA W POLSCE I NIEMCZACH W 2019 ROKU



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu

- **Dalszy spadek liczby pracujących nawet w przypadku wzrostu stopy zatrudnienia osób w wieku produkcyjnym do poziomu Niemiec.** Osiągnięcie niemieckiej stopy zatrudnienia mężczyzn przed 65. roku życia i kobiet przed 60. rokiem życia wymagałoby reform w obszarze podatków i świadczeń socjalnych, zwiększających opłacalność pracy oraz ułatwiających, szczególnie kobietom, łączenie życia zawodowego i rodzinnego. Jednak nawet gdyby dzięki wprowadzeniu takich reform stopa zatrudnienia tych grup w Polsce wzrosła do poziomu Niemiec, to i tak do 2050 roku zatrudnienie spadłoby o 1,7 mln osób. Podniesienie efektywnego wieku emerytalnego do 67. roku życia dla kobiet i mężczyzn ograniczyłoby ten spadek do niecałego 0,9 mln osób w 2050 roku. W sytuacji, gdy nawet najbardziej optymistyczny wariant (wzrostu stopy zatrudnienia i wyższego wieku emerytalnego) nie wystarcza do zatrzymania spadku zatrudnienia, jedyną możliwością jego uniknięcia w perspektywie do 2050 roku jest przyciągnięcie imigrantów.

WYKRES 4.2. SPADEK LICZBY OSÓB PRACUJĄCYCH W POLSCE DO 2050 ROKU



Źródło: Szacunki własne na podstawie danych Eurostatu

— **Wzrost stopy zatrudnienia – PKB na mieszkańca w 2050 roku wyższy o 11–21% w porównaniu do scenariusza ostrzegawczego.** Ograniczenie spadku liczby pracujących do 0,9 mln osób poprawiłoby stosunek liczby pracujących do mieszkańców, podnosząc tym samym PKB na mieszkańca. Oceniając wpływ na PKB, należy pamiętać o tym, że rozkład zdolności wśród osób pracujących i biernych zawodowo nie jest identyczny. Osoby wydajniejsze mają większe szanse na wyższe zarobki i w efekcie silniejszą motywację do aktywności zawodowej, te mniej wydajne mogą natomiast być nadreprezentowane wśród osób obecnie biernych zawodowo. Ten efekt jest bardzo dobrze widoczny, gdy porówna się dane GUS z 2018 roku dotyczące płac kobiet w wieku przedemerytalnym (55–59 lat) i tych, które już z pewnością mogą przejść na emeryturę (60–64 lat i więcej). W pierwszej grupie przeciętne wynagrodzenie wynosiło 4,5 tys. zł brutto, natomiast w drugiej – prawie 5,4 tys. zł brutto. Podobnie sytuacja wygląda u mężczyzn: średnia dla osób poniżej wieku emerytalnego (60–64 lat) to niecałe 5,1 tys. zł brutto i jest znacznie niższa niż dla osób po 65. roku życia, dla których wynosi ponad 7 tys. zł. Ze względu na niepewność związaną ze skalą efektu selekcji przy wzroście aktywności zawodowej szacując jej wpływ na wzrost PKB, podajemy szerszy przedział 11–21%, na który składają się:

- **Wyższa aktywność zawodowa – PKB na mieszkańca wyższy o 6–12%.** Gdyby odsetek osób pracujących w poszczególnych grupach wiekowych w 2050 roku był tak wysoki jak obecnie w Niemczech, liczba pracujących byłaby o prawie 1,2 mln osób większa. OECD, oceniając potencjalny efekt gruntownych reform rynku pracy w Polsce, wskazuje, że do 2060 roku mogłyby one podnieść PKB na mieszkańca o 11%. Zdaniem OECD taki wzrost w przypadku Polski wymagałby przede wszystkim radykalnego obniżenia opodatkowania pracy (z obecnych 38 do 27%¹³) oraz istotnego wzrostu wydatków na żłobki i przedszkola (do 0,5% PKB);
- **Wyższy wiek emerytalny – PKB na mieszkańca wyższy o 5–9%.** Podniesienie efektywnego wieku emerytalnego do 67. roku życia oznaczałoby o prawie 9% wyższy odsetek pracujących w populacji i po uwzględnieniu dostosowania w zasobach kapitału można by się spodziewać takiego samego wpływu na PKB na mieszkańca.

13 Dane, którymi posługuje się OECD, zaniżają klin podatkowy dla Polski, ponieważ nie uwzględniają składek emerytalnych trafiających na subkonto w ZUS.

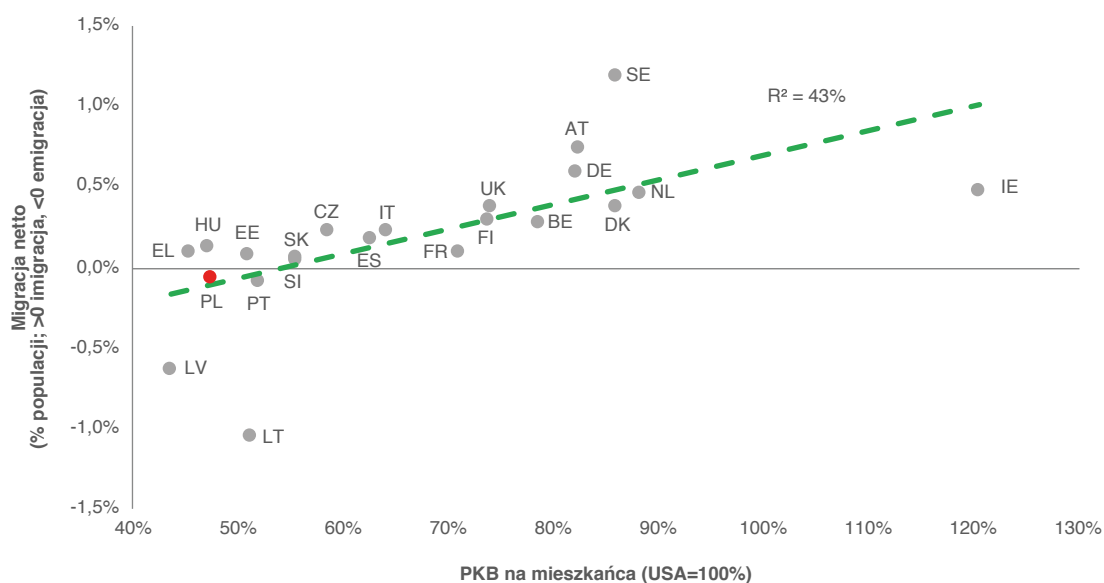
Na podobne skutki podniesienia wieku emerytalnego zwraca uwagę także Tyrowicz (2020), pokazując, że wyższy wiek emerytalny podniósłby PKB na mieszkańca o ok. 8%¹⁴. OECD szacuje natomiast, że podniesienie wieku emerytalnego o 2/3 wzrostu oczekiwanej długości życia w krajach członkowskich oznaczałoby w przypadku Polski PKB wyższy o 7% do 2060 roku, co byłoby najsilniejszym skutkiem spośród wszystkich analizowanych krajów. Tak mocny efekt podniesienia wieku emerytalnego w Polsce na tle innych krajów to wypadkowa obowiązującego niskiego wieku emerytalnego (szczególnie kobiet) oraz bardzo szybkiego starzenia się społeczeństwa.

- **Dodatkowy wzrost PKB dzięki migracji.** Imigracja podnosi nie tylko PKB w skali całego kraju, lecz także PKB na mieszkańca, poprzez wyższe zatrudnienie i wzrost wydajności. Zatrudnienie rośnie w stosunku do populacji, ponieważ zwykle migrują osoby młode. W ich przypadku stopa zatrudnienia jest zazwyczaj niższa niż wśród rodzimych pracowników, ale ze względu na wiek ciągle wyższa niż dla ogółu populacji. Wydajność rośnie, ponieważ w miarę napływu imigrantów i dostosowań po stronie rodzimych pracowników i firm rozszerza się podział pracy, a tym samym rośnie poziom specjalizacji w gospodarce. Badania empiryczne potwierdzają ten mechanizm. Peri (2012) pokazał na próbie amerykańskich stanów z lat 1960–2006, że wzrost udziału imigrantów w populacji o 1 p.p. podnosił wydajność pracy o 0,9%, a łączną produktywność o 1,4%. Na poziomie międzynarodowym Ortega i Peri (2014) na próbie 117 krajów z 2000 roku wykazali, że wzrost udziału imigrantów w populacji o 1 p.p. podnosił wydajność pracy o 6,7%. Aleksyńska i Tritah (2015) na próbie 20 krajów rozwiniętych OECD z lat 1960–2005 dowiedli, że przyrost stopy wzrostu imigrantów w populacji o 1 p.p. podnosił stopę wzrostu PKB na mieszkańca o 0,3 p.p. Jaumotte, Koloskova i Saxena (2016) pokazali na próbie 18 krajów rozwiniętych OECD z lat 1980–2010, że przyrost udziału imigrantów w dorosłej populacji o 1 p.p. podnosił wydajność pracy o ok. 2%. Autorzy zaznaczają, że oszacowanie dotyczy krajów wysoko rozwiniętych, w których wzrost gospodarczy jest przeciętnie niższy, a zatem taki efekt należy uznać za duży.
- **Migracje a PKB na mieszkańca.** Migracje, co wynika z różnic w zarobkach pomiędzy krajami, są najprostszym sposobem na znaczącą poprawę osobistego poziomu życia (Easterly 2014). Do głównych determinantów migracji międzynarodowych należy poziom dochodu na mieszkańca (Jennissen 2004). Naturalnie na wybór celu migracji spośród krajów o podobnym dochodzie na mieszkańca wpływ mają również czynniki pozaekonomiczne, takie jak wcześniejsza diaspora, bliskość kulturowa, klimat czy bariery językowe albo prawne. Chociaż większość prac wskazuje na decydującą rolę różnic w PKB na mieszkańca, to miara ta jest skorelowana z szerokim wachlarzem pozaekonomicznych miar dobrobytu społecznego. Zarazem dla niektórych okresów i grup krajów mogą dominować czynniki pozaekonomiczne, np. w migracjach pomiędzy znacznie bogatszymi od Polski krajami UE-15 (Wissen i Visser 1998). Z punktu widzenia perspektyw rozwojowych Polski oznacza to, że jeśli utrzymamy wysokie tempo wzrostu PKB na mieszkańca, migracje mogą złagodzić problemy powodowane starzeniem się społeczeństwa, trudno będzie jednak liczyć na ich dużą skalę, jeżeli wzrost gospodarczy wyhamuje.
- **Ograniczona atrakcyjność Polski.** Obserwowany w ciągu ostatnich pięciu lat napływ pracowników z Ukrainy, których łączną liczbę w Polsce Strzelecki, Growiec i Wyszyński

14 Dla GRAPE scenariuszem bazowym jest wyższy wiek emerytalny – jego obniżenie prowadzi do PKB na mieszkańca o ok. 7% niższego; jeśli za mianownik przyjąć 93%, to operacja odwrotna (podniesienie wieku emerytalnego) daje wzrost o 8%.

(2020) szacują na 0,9–1,1 mln, zaburza faktyczny obraz atrakcyjności Polski. Biorąc pod uwagę sam poziom PKB na mieszkańca Polski, można by oczekiwać salda migracji zbliżonego do zera. Tak duży napływ Ukraińców wynikał jednak nie z poziomu rozwoju Polski, lecz z problemów gospodarczych Ukrainy, rosyjskiej agresji oraz bliskości kulturowej. Tego typu niemożliwe do przewidzenia zdarzenia w innych krajach i niska jakość dotychczasowych danych migracyjnych bardzo utrudniają prognozy. Poprawa sytuacji gospodarczej na Ukrainie lub szersze otwarcie Niemiec i innych krajów na pracowników z tego kraju istotnie ograniczyłyby atrakcyjność Polski. W dłuższym okresie o saldzie migracji będzie decydowało przede wszystkim tempo rozwoju Polski. Prosta projekcja na podstawie szacowanej przez OECD ścieżki wzrostu PKB na mieszkańca, w której Polska osiąga 60% poziomu USA, daje łączny napływ 0,6 mln imigrantów do 2050 roku. Jednak również bazujące m.in. na tworzonych przez OECD projekcjach PKB prognozy polskich demografów są znacznie bardziej optymistyczne. Do 2050 roku może się pojawić w Polsce 3 mln cudzoziemców, a w perspektywie 2060 roku – 4 mln (Fihel i Okólski 2017; Anacka i Janicka 2018). Projekcje nie dają jednak odpowiedzi na pytanie, skąd wezmą się cudzoziemcy chcący do Polski przyjechać (potencjał demograficzny Ukrainy jest ograniczony). Nie uwzględniają też np. polityki imigracyjnej Polski, która będzie zrażać do przyjazdu, jeżeli w dalszym ciągu będzie zachęcała do migracji wahadłowych zamiast do osiedlania się na stałe.

WYKRES 4.3. MIGRACJE A PKB NA MIESZKAŃCA W 2016 ROKU



Źródło: Szacunki własne FOR na podstawie danych Eurostatu

Jak można zwiększyć łączną produktywność i inwestycje

- **Lepsze warunki dla wzrostu innowacyjnych firm.** Jak pokazywaliśmy w rozdziale drugim, problemy z praworządnością, liczne ograniczenia konkurencji czy ulgi i preferencje hamują wzrost najbardziej efektywnych firm, sprawiając, że pracownicy i kapitał tkwią w mniej efektywnych środowiskach. Poprawa otoczenia gospodarczego przez zniesienie barier dla rozwoju najefektywniejszych i najbardziej innowacyjnych firm pozwoli zarówno na wzrost łącznej produktywności przez lepsze wykorzystanie istniejących zasobów, jak i na podniesienie stopy inwestycji, dlatego że szybko rosnące firmy inwestują więcej od mikroprzedsiębiorstw nastawionych na trwanie.

- **Kluczowe znaczenie praworządności.** W rozdziale drugim pokazywaliśmy, jak problemy z szeroko rozumianą praworządnością obejmującą niezależność wymiaru sprawiedliwości, efektywność egzekwowania kontraktów czy jakość i stabilność prawa wpływają negatywnie na wzrost przedsiębiorstw. Według modelu OECD obserwowany w Polsce w latach 2015–2018 spadek praworządności mierzony indeksem WGI Rule of Law Banku Światowego poprzez niższe tempo wzrostu gospodarczego obniży w długim okresie PKB aż o 1,3–1,9 p.p. Przy szacunkach opartych na pracy Voigt, Gutmann i Feld (2015), poświęconej tylko kwestii niezależności sądów, zamach PiS na Trybunał Konstytucyjny, który postrzegamy jako równoważny z ograniczeniem niezależności Sądu Najwyższego (w wielu krajach instytucje te nie są rozdzielone), obniży tempo wzrostu PKB Polski o 0,1–0,2 p.p., co po 30 latach przełoży się na skumulowany efekt na poziomie 3–6%. Tak duże różnice skali efektów pokazują problemy z kwantyfikacją wpływu praworządności na wzrost gospodarczy. Szacujemy, że spowodowane spadkiem praworządności i nowymi preferencjami podatkowymi przesunięcie zatrudnienia w stronę mikroprzedsiębiorstw obniżyło PKB o ok. 1–1,5% w ciągu czterech lat, wciąż jednak jest zdecydowanie za wcześnie, by w pełni ocenić skutki ataku na praworządność.
- **Więcej prywatnej konkurencji – PKB na mieszkańca wyższy o 10%.** Ograniczenia konkurencji są obok problemów z praworządnością drugim istotnym czynnikiem hamującym wzrost najbardziej wydajnych firm. W tym przypadku kwantyfikacja potencjalnych rezerw jest znacznie łatwiejsza dzięki gotowym szacunkom OECD. Zgodnie z nimi deregulacja polskiej gospodarki do poziomu obserwowanego wśród pięciu liderów w OECD (w momencie analiz OECD były to Holandia, Wielka Brytania, Australia, Dania i Nowa Zelandia) podniosłoby produktywność o ponad 6%, a towarzyszące temu dostosowania w zasobie kapitału przyniosłoby PKB wyższe o kolejne 3%. W przypadku Polski za mniej więcej połowę efektu odpowiadałaby prywatyzacja firm państwowych. Poza prywatyzacją konieczne są też zmniejszenie ograniczeń konkurencji w usługach oraz wprowadzenie ułatwień w zakładaniu firm (przede wszystkim spółek z o.o.). Analiza OECD dotyczy skutków reform wdrożonych w latach 2020–2030 na PKB w 2060 roku, ale, zakładając szybsze tempo ich wprowadzenia, można przyjąć, że większość efektów zmaterializowałaby się do 2050 roku.
- **Rozwój sektora przedsiębiorstw – PKB na mieszkańca wyższy o co najmniej 5–7% dzięki wyższej stopie inwestycji.** Szacunki OECD dotyczące wzrostu PKB dzięki większemu zakresowi konkurencji uwzględniają tylko jej wpływ na łączną produktywność i automatyczne dostosowanie do niej zasobów kapitału. Zgodnie z modelem stosowanym przez OECD stosunek zasobu kapitału do PKB pozostaje niemal stały w całym okresie projekcji. Tymczasem Polska na tle krajów OECD wyróżnia się jedną z najniższych relacji zasobu kapitału do PKB (2:1 wobec średniej 2,4:1). Ponieważ jednak stosunek kapitału do PKB jest w różnych krajach bardzo zróżnicowany i wynika z odmiennych ścieżek rozwoju, to jako punkt odniesienia przyjmujemy sąsiednie Niemcy. Według OECD relacja kapitału do PKB jest tam relatywnie niska (2,2:1), ale wciąż wyższa niż w Polsce (2:1). Dane Eurostatu wskazują na jeszcze większe różnice – w 2016 roku stosunek aktywów netto po odliczeniu zasobów mieszkaniowych (czyli jednego z rodzajów dóbr kapitałowych) do PKB wynosił 1,1:1 w Polsce wobec 1,6:1 w Niemczech i średnio 2:1 w pozostałych krajach UE. Za połowę różnicy między Polską a Niemcami odpowiadały niższe aktywa przedsiębiorstw niefinansowych. Konserwatywnie przyjmujemy, że poprawa warunków do wzrostu firm ułatwiłaby przepływ pracowników z mikroprzedsiębiorstw i umów cywilnoprawnych do sektora przedsiębiorstw i doprowadziłaby do wzrostu zasobu kapitału w stosunku do PKB do poziomu niemieckiego (2,2), co podniosłoby PKB na mieszkańca o 5–7%. Zwiększenie

zasobu kapitału w relacji do PKB do poziomu średniej OECD podniosłoby PKB o 8–12%. Oczywiście, w rzeczywistości odbyłoby się to nie tyle przez przejście pracowników z jednych firm do drugich, ile przez odblokowanie potencjału wzrostu mikroprzedsiębiorstw i ich rozwój. Wymaga to jednak poprawy praworządności, naprawy systemu podatkowego oraz ograniczenia zniechęcających do rozwoju preferencji podatkowych dla mikroprzedsiębiorstw i nietypowych form zatrudnienia.

4.2. Rekomendacje: jak wzmocnić długookresowy potencjał polskiej gospodarki po pandemii

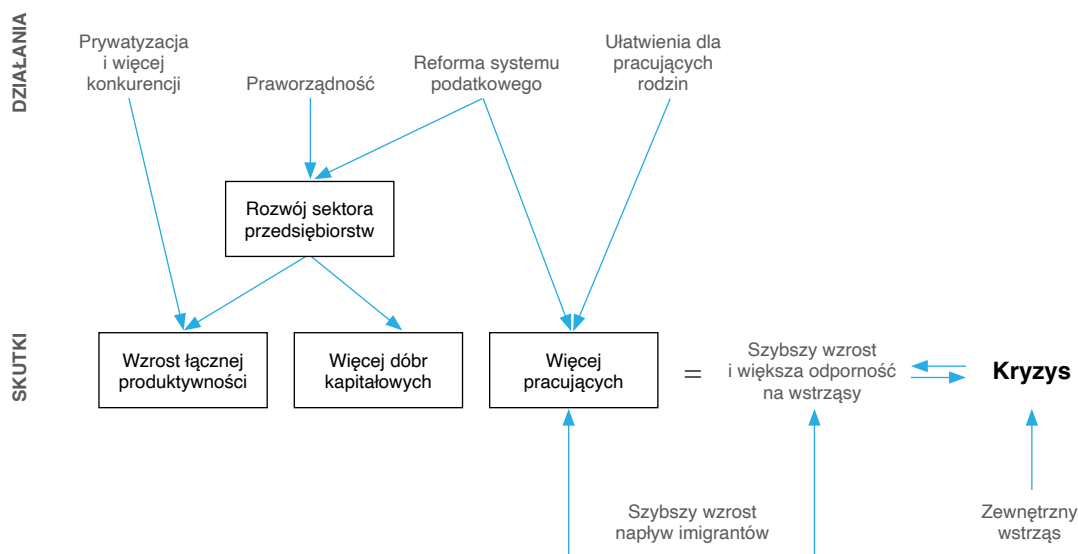
Potencjał polskiej gospodarki jest wystarczająco duży, by w perspektywie 30 lat niemal całkowicie domknąć lukę w poziomie życia między Polską a Niemcami. Uruchomienie tych rezerw wymaga jednak szeregu powiązanych ze sobą reform, które stworzą warunki do wejścia na rynek osób obecnie biernych zawodowo oraz zniósł bariery aktualnie hamujące rozwój najbardziej wydajnych przedsiębiorstw. Dopełnieniem reform wzmacniających instytucje napędowe powinno być wsparcie instytucji stabilizujących, aby zwiększyć odporność polskiej gospodarki na możliwe wstrząsy.

- **Głębokie reformy po pandemii.** Odbicie po pandemii nie powinno zmylić – przy braku zmian polskiej gospodarce w kolejnych latach grozi silne spowolnienie. Konieczne są reformy, które pozwolą na uruchomienie opisanych w poprzednim podrozdziale rezerw i tym samym poprawią długookresowe perspektywy polskiej gospodarki. Najważniejszymi działaniami są:
 - **przywrócenie i wzmocnienie praworządności**, co pozwoliłoby stworzyć lepsze otoczenie regulacyjne i w połączeniu z reformą podatkową zachęciłoby przedsiębiorstwa do wyższych inwestycji;
 - **reforma podatkowa**, która pozwoliłaby na wzrost aktywności zawodowej, a jednocześnie sprzyjałaby rozwojowi najbardziej wydajnych firm; najważniejszymi elementami takiej reformy powinny być: obniżenie opodatkowania pracy, ograniczenie niepewności generowanej przez skomplikowane i zmienne przepisy podatkowe, zniesienie przywilejów podatkowych dla rolnictwa, mikroprzedsiębiorstw i nietypowych form zatrudnienia (szczegółowe propozycje reformy podatkowej będą przedmiotem osobnego raportu FOR);
 - **podniesienie efektywnego wieku emerytalnego**, co zwiększyłoby liczbę pracujących oraz ograniczyłoby presję na wzrost wydatków emerytalnych;
 - **ułatwienia w łączeniu życia zawodowego i rodzinnego**, które sprzyjałyby wyższej aktywności zawodowej kobiet;
 - **prywatyzacja i rozszerzenie wolności gospodarczej**, dzięki czemu zwiększyłoby się natężenie konkurencji na rynku, kreatywna destrukcja oraz przepływ pracowników i kapitału do najbardziej wydajnych przedsiębiorstw.

Schemat 4.1. przedstawia, jak poszczególne reformy łącznie będą wpływać na wzrost gospodarczy w Polsce, Wykres 4.4. pokazuje natomiast, jak poprzez wpływ na zatrudnienie, łączną produktywność oraz inwestycje zwiększą one szansę na dogonienie przez Pol-

skę Niemiec i USA. W Tabeli 4.1. przedstawiono najważniejsze reformy poprzez ich oddziaływanie na wzrost zatrudnienia, łącznej produktywności, zasobów kapitału oraz odporności gospodarki na wstrząsy. O ile w przypadku większości reform można jednoznacznie wskazać, na co mają one największy wpływ (wzrost liczby pracujących/wzrost produktywności/wzrost stopy inwestycji/większa stabilność), o tyle klasyfikacja reform ułatwiających wzrost przedsiębiorstw jest trudniejsza, bo wiele z nich działa zarówno na wzrost łącznej produktywności (wzrost firm o najwyższej produktywności), jak i na stopę inwestycji (większe firmy przeciętnie więcej inwestują).

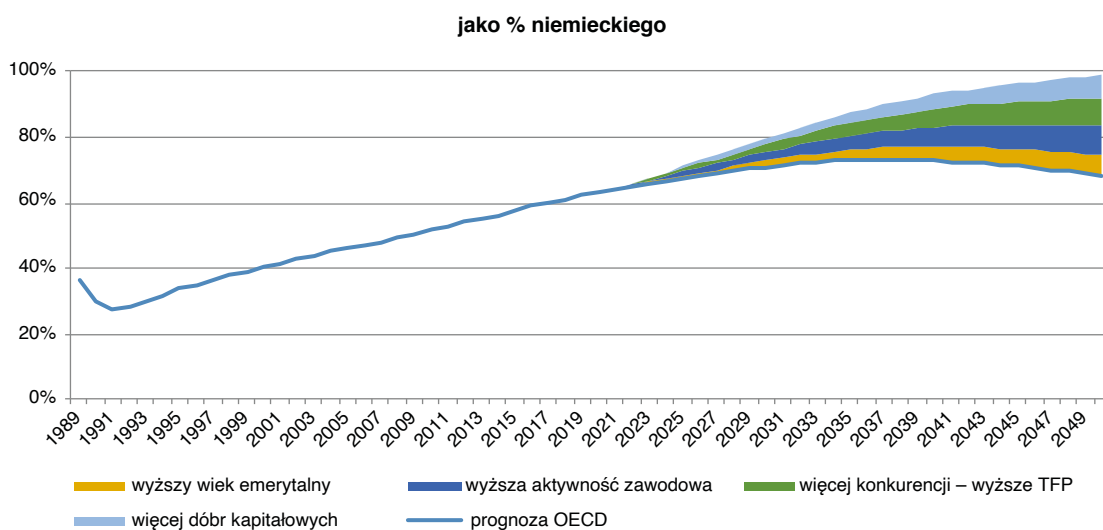
SCHEMAT 4.1. WPŁYW REFORM NA WZROST GOSPODARCZY



Źródło: Opracowanie własne

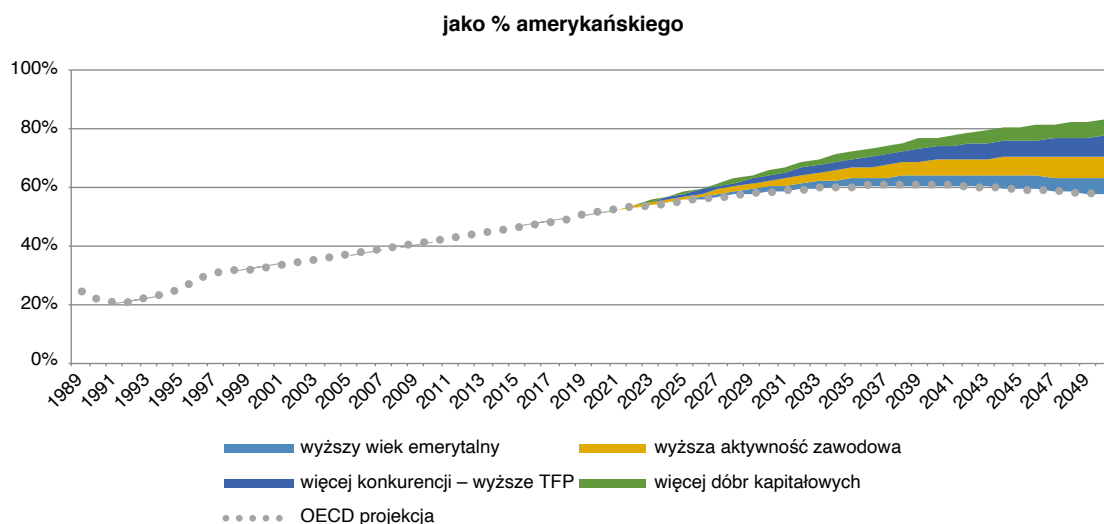
WYKRES 4.4. WPŁYW REFORM NA WZROST

A. PKB na mieszkańca Polski jako % PKB na mieszkańca Niemiec



Źródło: Szacunki własne FOR

B. PKB na mieszkańca Polski jako % PKB na mieszkańca USA



Źródło: Szacunki własne FOR

TABELA 4.1. WPŁYW PROPONOWANYCH REFORM NA ZATRUDNIENIE, WYDAJNOŚĆ, INWESTYCJE I STABILNOŚĆ POLSKIEJ GOSPODARKI

		STABILNOŚĆ	ZATRUDNIENIE	ŁĄCZNA PRODUKTYWNOŚĆ	INWESTYCJE
Wzrost zatrudnienia					
Obniżenie opodatkowania pracy	Redukcja kosztów pracy – kompleksowa przebudowa klina podatkowego z naciskiem na obniżenie opodatkowania najniższych płac		+++	+	
Podniesienie opłacalności pracy	Likwidacja pułapek socjalnych poprzez koordynację świadczeń i ich stopniowe wycofywanie; integracja świadczeń z systemem podatkowym (wzmocnienie efektów reformy podatkowej)		+		
Reforma prawa pracy zachęcająca do tworzenia miejsc pracy	Kompleksowe uelastycznienie umów o pracę na czas nieokreślony		+	+	
Pomoc w godzeniu obowiązków zawodowych i rodzinnych	Ułatwienia w łączeniu obowiązków rodzinnych i zawodowych (dalsza rozbudowa żłobków i przedszkoli, rozbudowa opieki instytucjonalnej nad osobami starszymi, zmiany w urlopach rodzicielskich angażujące ojców w wychowanie dzieci)		++		
Podnoszenie efektywnego wieku emerytalnego	Stopniowe zrównanie i wydłużenie wieku emerytalnego oraz podnoszenie efektywnego wieku przejścia na emeryturę	+	++		
	Likwidacja przywilejów emerytalnych	+	+	+	
Ułatwienia dla migrantów	W pierwszej kolejności oderwanie pozwoleń na pracę od konkretnego etatu, automatyczne zgody dla małżonków, wydłużenie pozwoleń na pracę sezonową, później także stworzenie jasnej ścieżki do prawa stałego pobytu i obywatelstwa		+++	+	

		STABILNOŚĆ	ZATRUDNIENIE	ŁĄCZNA PRODUKTYWNOŚĆ	INWESTYCJE
Wzrost łącznej produktywności					
Więcej konkurencji	Zniesienie zakazów: handlu w niedzielę, tworzenia sieci aptek, handlu ziemią rolną, w dalszej kolejności odchodzenie od licencji na rzecz certyfikatów; znoszenie zakazów reklamy		+	+++	+
	Kompleksowy przegląd regulacji zależnych od wielkości firmy		+	++	+
	Zmniejszenie obciążeń informacyjnych przez konsolidację sprawozdawczości do US, ZUS, GUS;			+	
	nieodwołalność i kadencyjność regulatorów	++		++	
Prywatyzacja	Prywatyzacja państwowych firm przez sprzedaż udziałów lub przekazanie ich przyszłym emerytom w ramach odbudowy filaru kapitałowego systemu emerytalnego			+++	
Znoszenie barier dla przepływu pracowników do rosnących sektorów i wzrostu wydajnych firm	Przegląd i ograniczenie preferencji podatkowo-składkowych dla wybranych sektorów i firm	+		+++	+
	Przegląd i ograniczenie obciążeń regulacyjnych dla większych firm		+	+	+
Odbudowa praworządności	Odbudowa niezależności sądów	++		++	+++
	Zwiększenie efektywności sądów (lepsze dostosowanie zasobów sądów do potrzeb lokalnych, lepsze bodźce zarządcze w sądach, bodźce do rozwiązywania sporów poza sądami, przeniesienie części zadań do administracji)			++	+++
	Poprawa procesu legislacyjnego: kontrola jakości OSR, dłuższe konsultacje, dłuższe vacatio legis			++	++
	Polityka publiczna oparta na danych	++	+	++	+
Wzrost nakładów kapitału					
Zmniejszenie ryzyka inwestycyjnego i wzmocnienie bodźców do wzrostu firm	Poprawa bodźców: budowa neutralnego i stabilnego systemu podatkowego poprzez likwidację ulg i preferencji, co ograniczy liczbę konfliktów między administracją a podatnikami	++		++	++
Zachęty do inwestowania	Prawdziwy estoński CIT dla osób prawnych	+		++	+++
Lepszy dostęp do finansowania	Likwidacja podatku bankowego oraz innych domiarów podatkowych			++	+++
	Odbudowa filaru kapitałowego na podstawie PPK, OFE oraz akcji prywatyzowanych spółek Skarbu Państwa			++	++
Instytucje stabilizujące					
Stabilne finanse publiczne	Wzmocnienie reguły wydatkowej; odejście od krajowej definicji długu publicznego na rzecz definicji Eurostatu	+++			+
Stabilne banki	Wzmocnienie niezależności nadzoru bankowego	+++		+	
Niska i stabilna inflacja	Ciągłość pracy RPP	+++			+
Decentralizacja fiskalna	Zwiększenie autonomii fiskalnej samorządów	+			

Wzrost liczby pracujących

- **Obniżenie opodatkowania umów o pracę.** W klasycznej pracy Prescott i Chair (2004) szacują, że praktycznie cała różnica w stopach zatrudnienia w krajach G-7 wynika z różnic w opodatkowaniu pracy. Ich wniosek może być przesadzony (Alesina, Glaeser i Sacerdote 2006), niemniej prace empiryczne pokazują, że opodatkowanie pracy jest ważnym determinantem stóp zatrudnienia (OECD 2006). Dlatego proponujemy dalsze obniżanie opodatkowania pracy poprzez:
 - **Likwidację preferencji i obniżenie opodatkowania pracy.** Obecne opodatkowanie i oskładkowanie umów o pracę na średnim poziomie ok. 40%, z licznymi ulgami i preferencjami zarówno w PIT, jak i w składkach ZUS, proponujemy zastąpić niższym liniowym obciążeniem nieprzekraczającym 35% i obejmującym także inne dochody z pracy niezależnie od typu umowy. Dokładna wysokość stawki będzie zależała od zakresu pozostałych zmian w systemie podatkowym, ponieważ zmiany muszą być neutralne fiskalnie. Istotnym źródłem finansowania obniżki opodatkowania pracy może być likwidacja trzynastych i czternastych emerytur.
 - **Zdecydowane obniżenie opodatkowania osób najmniej zarabiających.** Efekt ten można osiągnąć poprzez wzrost kwoty wolnej albo kosztów uzyskania przychodów w ramach obecnego systemu podatkowego lub dopłaty do najniższych pensji. Osoby o słabszych kwalifikacjach najbardziej zwiększają swoją podaż pracy w reakcji na obniżki podatków (Zidar 2019), a gdy opodatkowanie ich pracy jest obniżane poprzez dopłaty do wynagrodzeń, nie tylko podnosi to zatrudnienie w tej grupie, lecz także ogranicza ubóstwo (Burkhauser 2015).

Reforma jednolicie traktująca wszystkie dochody z pracy dostosuje polski system podatkowy do zmieniających się realiów rynku pracy XXI wieku, kiedy w dobie ekonomii współdzielenia i internetowych platform granica między prosumentami a pracownikami ulega zatarciu.

- **Podniesienie opłacalności pracy.** Konieczne są zmiany w systemie pomocy społecznej, które zwiększą opłacalność pracy. System pomocy społecznej powinien być dostosowany do systemu podatkowego w taki sposób, aby uniknąć „pułapek socjalnych”, czyli sytuacji, w której wzrost dochodów z pracy zbyt szybko pozbawia uprawnień do świadczeń i prowadzi do spadku łącznych dochodów. W Polsce pierwszym krokiem do tego powinno być stworzenie kont socjalnych, na które obowiązkowo trafiałyby wszystkie świadczenia. To umożliwiłoby szczegółową analizę ich łącznego wpływu. Równocześnie należy dokonać przeglądu regulacji zakazujących dorabiania osobom pobierającym świadczenia. Świadczenia socjalne powinny być wycofywane wraz ze wzrostem dochodów w tempie, w którym wzrost dochodów z pracy zawsze prowadziłby do wzrostu dochodów rozporządzalnych (np. wzrost dochodów o 1 zł ograniczałby zasiłek o 50 gr, przy czym w pierwszych miesiącach po podjęciu pracy tempo wycofywania zasiłków mogłoby być jeszcze wolniejsze). Jednocześnie uważamy, że zasiłki powinny być ograniczone jedynie do osób rzeczywiście potrzebujących wsparcia. Dlatego rekomendujemy również ograniczenie programu 500+ do mniej zamożnych rodzin.
- **Reforma prawa pracy zachęcająca do tworzenia miejsc pracy.** Umowy o pracę na czas nieokreślony pozostają w Polsce mało atrakcyjne dla pracodawców i pracowników nie tylko ze względu na wyższe niż w przypadku innych form zatrudnienia opodatkowanie, lecz także z powodu ich bardziej restrykcyjnego uregulowania. Do tego polski Kodeks pracy

pochodzi z 1974 roku i był pisany dla pracy zmianowej w fabrykach, a nie nowoczesnej gospodarki opartej na usługach. Umowy o pracę są w Polsce mniej elastyczne niż w większości krajów UE i OECD, szczególnie pod względem najważniejszego z punktu widzenia pracodawców kosztu zwolnień (Trzeciakowski 2020). To niesie za sobą dwa podstawowe skutki. Po pierwsze, część pracowników jest wypychana na umowy o pracę na czas określony, które pozostają silnie regulowane i opodatkowane, ale są łatwiejsze do rozwiązania – same wygasają. Po drugie, część pracodawców i pracowników ucieka na umowy cywilnoprawne i samozatrudnienie, które nie są regulowane przepisami Kodeksu pracy, a dodatkowo cechują się preferencyjnym opodatkowaniem i oskładkowaniem. Rola tych umów rośnie i będzie rosła wraz z rozwojem gospodarki opartej na usługach i nowych modeli biznesowych ułatwiających dywersyfikację dochodów, ale o ich wykorzystaniu powinien decydować charakter pracy, a nie względy podatkowe czy prawne. Przykładowo, szybko rosnąca w ostatnich latach płaca minimalna nie dotyczy umów o dzieło i samozatrudnienia, wypychając na te formy zatrudnienia mniej wydajnych pracowników czy osoby młode i dopiero rozpoczynające pracę.

- **Negatywne konsekwencje sztywnych umów o pracę.** Konsekwencje sztywności w polskim Kodeksie pracy mogą być nieoczywiste i daleko idące. Przykładowo sztywność godzinowa prawa pracy, utrudniająca zmianę godzin pracy w różne dni tygodnia z krótkim wyprzedzeniem, może być ważnym czynnikiem ograniczającym popularność pracy w elastycznym trybie na część etatu. 60% Polek, czyli dwukrotnie więcej niż średnia UE, nie ma żadnej możliwości decydowania o godzinach pracy (Magda 2020). Tymczasem bardziej elastyczny tryb pracy sprzyja utrzymaniu zatrudnienia przez kobiety opiekujące się osobami starszymi (Schneider, Trukeschitz, Mühlmann i Ponocny 2013) oraz dziećmi (Chłoń-Domińczak, Kamińska i Magda 2014).
- **Ułatwienie w łączeniu pracy z opieką nad dziećmi i osobami starszymi.** Dotychczas debata publiczna była skupiona przede wszystkim na opiece nad dziećmi, ale wraz ze starzeniem się społeczeństwa rosnąca liczba kobiet będzie odchodzić z rynku pracy, by zapewnić opiekę rodzicom. Jednym z istotnych źródeł różnicy w aktywności zawodowej kobiet w wieku 50–60 lat między południową i północną Europą jest dostępność usług opieki nad osobami starszymi. Przykładowo na południu (Grecja, Włochy, Hiszpania) ok. 20% córek w wieku 50–60 lat podejmuje się codziennej opieki zdrowotnej wskutek niepełnosprawności rodzica. Z tej grupy od 45 do 65% całkowicie opuszcza rynek pracy – niepełnosprawność rodzica zmniejsza zatem prawdopodobieństwo pracy córki w wieku 50–60 lat o ok. 10%. W krajach skandynawskich, gdzie wydatki na opiekę zdrowotną i socjalną dla osób starszych stanowią 2,5–3% PKB (wobec 0,6% PKB we Włoszech i jeszcze mniej w Hiszpanii i Grecji), takiej zależności nie stwierdzono (Crespo i Mira 2014). Poza subsydiowaniem opieki nad dziećmi i osobami starszymi przez państwo pomocne byłyby również dalsze ułatwienia regulacyjne w tworzeniu prywatnych żłobków czy zatrudnianiu obcokrajowców jako opiekunów (i ich imigracji). Poprawa dostępności usług opieki nad dziećmi jest również najskuteczniejszą metodą poprawy dzietności (Trzeciakowski i Zajkowska 2015).
- **Podniesienie efektywnego wieku emerytalnego.** Celem powszechnego systemu emerytalnego jest ubezpieczenie od ryzyka przeżycia poza zgromadzone oszczędności, czyli po prostu zapewnienie wystarczających środków do życia osobom, które będą dłużej żyły. Jednocześnie konstrukcja systemu emerytalnego wpływa na podaż pracy i stan finansów publicznych, a tym samym na wzrost gospodarczy. Rosnąca długość życia i spadający przyrost naturalny powodują, że przy niskim wieku emerytalnym jego główny cel nie

jest realizowany, ponieważ świadczenia stają się zbyt niskie albo zbyt kosztowne. Jeszcze w 1960 roku na osobę w wieku 65+ przypadało 9 osób w wieku 20–64 lat, w 1999 roku – 5 osób, w 2020 roku – 3,3 osoby, a w 2060 roku będzie to tylko 1,4 osoby. Gdyby nie reforma emerytalna z 1999 roku, deficyt systemu emerytalnego w perspektywie następnych 30 lat mógłby sięgnąć 8% PKB. Reforma wraz z późniejszym podniesieniem wieku emerytalnego dążyła docelowo do zbilansowania systemu emerytalnego, deficyt jednak nie zniknął – był on generowany przez dopłaty do emerytur minimalnych (1,5% PKB), tablice trwania życia zaniżające dalsze trwanie życia (1,5% PKB) oraz renty wdowie (0,7% PKB). Obniżenie wieku emerytalnego przez rząd PiS pogorszyło perspektywy, sprawiając, że w 2050 roku ok. 70% emerytów będzie otrzymywać tylko świadczenia minimalne, co będzie wymagało dopłat z budżetu na poziomie ok. 4,5% PKB (Tyrowicz 2020). Problem składek mniejszych niż potrzebne do sfinansowania emerytury minimalnej jest dodatkowo pogłębiany przez preferencyjne oskładkowanie samozatrudnienia i umów cywilnoprawnych. Doświadczenie z podniesieniem i późniejszym obniżeniem wieku emerytalnego pokazało, że jest to najskuteczniejszy mechanizm podnoszenia efektywnego wieku emerytalnego. W przypadku, gdy podniesienie wieku emerytalnego okazałoby się niemożliwe, alternatywą jest wydłużenie stażu potrzebnego do otrzymania emerytury minimalnej. Choć nie wpłynie to na aktywność zawodową lepiej zarabiających (którzy w cyklu życia odprowadzają więcej składek), to ograniczy wczesne odchodzenie na emeryturę osób o niskich wynagrodzeniach. W obliczu rosnącej długości życia postulujemy:

- **Podniesienie wieku emerytalnego do 67 lat dla kobiet i mężczyzn**, a następnie jego powiązanie z długością życia. Tylko wydłużenie okresu płacenia składek pozwoli na wypracowanie rozsądnej emerytury bez konieczności dopłat od osób pracujących.
- **Przegląd wszystkich przywilejów emerytalnych i innych programów** umożliwiających wcześniejsze przejście na emeryturę oraz ich ograniczenie. Poza samymi przywilejami emerytalnymi zmian wymagają renty rodzinne umożliwiające szybkie opuszczenie rynku pracy małżonkowi zmarłego oraz możliwość pobierania 80% emerytury po zmarłym mężu (albo w rzadszych przypadkach żonie). Tę możliwość należy ograniczyć albo uwzględnić przy wyznaczaniu emerytury, co pozwoli przywrócić zasadę, że przyznana emerytura odpowiada wpłaconym wcześniej składkom.
- **Zmianę sposobu wyznaczania emerytury minimalnej.** Formuła wyznaczania emerytury minimalnej powinna być zmieniona, tak aby dodatkowy rok pracy zawsze prowadził do wzrostu wysokości świadczenia. W przypadku osób o wymaganym okresie składkowym (kobiety – 20 lat, mężczyźni – 25 lat) i niskim stanie konta emerytalnego dodatkowe lata pracy nie wpływają na wysokość świadczenia, co zachęca do możliwie najwcześniejszego przejścia na emeryturę. Dlatego należy zastąpić sztywną kwotę emerytury minimalnej formułą wzorowaną na rozwiązaniu chilijskim, gdzie państwo gwarantuje pewną kwotę minimalną, ale jednocześnie zawsze każdy dodatkowy rok składek podnosi wartość przyszłej emerytury (Iglesias-Palau 2009).
- **Naturalizacja cudzoziemców.** Z perspektywy długofalowego rozwoju kluczowe jest to, aby cudzoziemcom pracującym, płacącym podatki i przestrzegającym prawa w Polsce stworzyć jasną ścieżkę do osiągnięcia stałego pozwolenia na pobyt i naturalizacji. Mimo że Polska przoduje w ostatnich latach w UE w przyjmowaniu tymczasowych pracowników

z zagranicy, to jak dotąd znajduje się wśród państw członkowskich najwolniej naturalizujących cudzoziemców. To problem, dlatego że bez pewności stałego pobytu zagraniczni pracownicy mają znacznie słabszą motywację do inwestowania w umiejętności, które pomogłyby im w karierze w Polsce i tym samym uczyniłyby z nich bardziej produktywnych pracowników. Jednocześnie polscy pracodawcy mają znacznie mniejsze powody do inwestowania w kapitał ludzki swoich zagranicznych pracowników i dostosowywania do ich umiejętności swoich modeli biznesowych, aby uczynić swoje firmy bardziej produktywnymi. Ten błąd popełniły kiedyś zachodnie Niemcy, przyjmując cudzoziemców jedynie jako tymczasowych „gastarbeiterów”, przez co ich produktywność i płace pozostawały niskie, zamiast rosnąć do poziomu rodzimych pracowników (Dustmann 1993). Jednocześnie ta tymczasowość prawna potęguje też ryzyko, że cudzoziemcy wyjadą z Polski, kiedy tylko otworzą się dla nich rynki pracy w Niemczech i innych bogatszych krajach. Ponadto postulujemy przeniesienie odpowiedzialności za imigrację zarobkową z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji do Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii. Imigracja jest kwestią nie bezpieczeństwa, a rynku pracy. Wymienione zmiany wymagają głębszych zmian prawnych, ale już tu i teraz można ułatwić migracje do Polski poprzez:

- Zmianę charakteru zezwoleń na pracę (typ A i B) z pozwolenia na pracę dla konkretnego pracodawcy na pracę w Polsce w ogóle. Obecnie obywatele państw trzecich są zobowiązani ubiegać się o nowe zezwolenie na pracę za każdym razem, nie tylko wtedy, gdy zmieniają pracodawcę, lecz nawet wówczas, gdy awansują w swojej obecnej firmie, co utrudnia im karierę i wypycha ich do szarej strefy.
- Wprowadzenie automatycznego prawa do pracy dla małżonków obywateli państw trzecich, którzy mają pozwolenia na pracę. Jest to szczególnie ważne w przypadku przyciągania wysoko wykwalifikowanych pracowników.
- Wydłużenie pozwolenia na pracę sezonową z dziewięciu miesięcy na czas nieokreślony, jeżeli obywatel państwa trzeciego postępuje zgodnie z polskim prawem. Obecnie ci sami obywatele krajów trzecich często pracują sezonowo w Polsce każdego roku i każdego roku są zmuszeni prosić o nowe zezwolenie.

Szybszy wzrost łącznej produktywności

- **Więcej konkurencji.** Ostatecznie różnice w poziomie życia pomiędzy krajami najlepiej tłumaczy to, na ile produktywnie ich gospodarki łączą siłę roboczą i kapitał. Tak rozumiana produktywność jest zdolnością dostosowania do zmian – umiejętnością akceptacji upadku schyłkowych firm i branż, aby nowe mogły się rozwijać, przejmując ich pracowników i kapitał, czy wyludniania jednych miast, by populacja innych mogła rosnąć. Te procesy są często hamowane przez państwowe regulacje lub subsydia, które utrwalają zastane warunki gospodarcze, utrudniając zmiany starych i powstawanie nowych modeli biznesowych. Jak pisaliśmy w rozdziale trzecim, stosowane przez OECD miary barier konkurencji na rynku produktów wskazują w Polsce na istotne ograniczenia na tle innych krajów, w szczególności za sprawą wyjątkowo dużego rozpowszechnienia własności państwowej przedsiębiorstw. Jednocześnie pod wpływem lobbingu wprowadzane są kolejne ograniczenia konkurencji, jak apteka dla aptekarza, zakaz sprzedaży ziemi rolnej, zakaz handlu w niedziele, które należy jak najszybciej znieść. W dłuższej perspektywie zwiększenie zakresu konkurencji powinno być znacznie dalej idące. Dlatego do naszych rekomendacji należą:

- **Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych.** Różne miary konsekwentnie pokazują, że państwowe przedsiębiorstwa niefinansowe w Polsce i regionie działają gorzej niż prywatne firmy krajowe i zagraniczne, cechując się niższą łączną produktywnością (TFP), niższymi przychodami na pracownika, niższym zwrotem z kapitału itd. (Richmond i in. 2019). W dodatku w Polsce firmy państwowe są silnie skoncentrowane wśród największych przedsiębiorstw, dominując w indeksie 20 największych spółek na Giełdzie Papierów Wartościowych, i tym samym ciągłe polityczne zmiany w ich zarządach ograniczają zdolność gospodarki do podejmowania wieloletnich inwestycji. Dlatego rekomendujemy prywatyzację przedsiębiorstw państwowych, np. poprzez giełdę lub przekazanie ich akcji obywatelom w ramach filaru kapitałowego systemu emerytalnego, którego odbudowę postulujemy na podstawie pozostałości OFE i PPK. Proponujemy, by osoby, których oszczędności zgromadzone w OFE zostały przejęte przez rząd w 2014 roku, mogły otrzymać je z powrotem właśnie jako akcje firm państwowych. Takie rozwiązanie nie tylko zmniejszy upolitycznienie polskiej gospodarki, lecz także zredukuje zobowiązania emerytalne ZUS, jednocześnie przyczyniając się do rozwoju rynku kapitałowego, co dodatkowo powinno wspierać długookresowy wzrost produktywności;
- **Certyfikacja zamiast licencjonowania zawodów.** Licencjonowanie zawodów skutkuje ograniczeniem podaży wybranych specjalistów, a w konsekwencji wzrostem cen licencjonowanych usług dla konsumentów. Jednocześnie nie ma dowodów na ich pozytywny wpływ na jakość usług (Kleiner 2017, 2000). W Polsce w 2020 roku regulowanych pozostawało aż 360 zawodów, co jest trzecią największą liczbą w UE, a duża liczba regulacji w połączeniu z brakiem jasności istniejących przepisów owocuje konfliktami i niepewnością osób, które mogą potencjalnie wykonywać czynności zastrzeżone dla zawodów regulowanych (Zieliński 2020). Komenta i Pagliero (2017), badając odsetek pracujących we wszystkich zawodach licencjonowanych w Polsce w 2015 roku, szacowali go na 21% pracowników, co jest wynikiem nieco powyżej unijnej mediany UE (19,5%). W USA państwowe licencjonowanie podnosi zarobki licencjonowanych profesji o 18%, podczas gdy państwowa certyfikacja ma znacznie mniejszy wpływ na płace (Kleiner i Krueger 2013). Dlatego proponujemy zastąpienie licencjonowania możliwie wielu zawodów certyfikacją;
- **Wprowadzenie kadencyjności i nieodwoływalności prezesa UOKiK.** Możliwość odwołania przez rząd prezesa UOKiK znacznie ogranicza jego niezależność. OECD proponuje wzmocnienie niezależności podobnych regulatorów poprzez zniesienie możliwości odwołania prezesów (poza ograniczonym katalogiem sytuacji, jak np. popełnienie przestępstwa) oraz ustalenie limitu jednej kadencji, co uczyni je znacznie mniej podatnymi na naciski polityczne. W Polsce prezesi regulatorów sektorowych są już najczęściej powoływani na pięcioletnie kadencje, ale z niezrozumiałych przyczyn nie dotyczy to prezesa UOKiK.
- **Znoszenie barier dla przepływu pracowników i kapitału do rosnących sektorów i najwydajniejszych firm.** Głównymi źródłami wzrostu produktywności są przepływ pracowników z mniej do bardziej produktywnych sektorów oraz rozwój najbardziej produktywnych firm w ramach poszczególnych sektorów. Procesy te w Polsce są spowalniane przez różne preferencje i regulacje. Dlatego postulujemy:

- **Usunięcie barier zniechęcających do przechodzenia z rolnictwa do innych sektorów.** Rolnictwo co roku otrzymuje w dotacjach w ramach Wspólnej Polityki Rolnej UE, subsydiach do rent i emerytur KRUS oraz preferencjach podatkowych mniej więcej tyle, ile wynosi wytwarzana przez nie wartość dodana. Polska należy do krajów o najwyższym udziale zatrudnienia w rolnictwie w całej UE, a jednocześnie o relatywnie niskiej jego produktywności. Rolnicy powinni zostać włączeni do powszechnego systemu emerytalnego ZUS, w którym składki pokrywają wypłacane świadczenia, a dopłaty unijne powinny trafiać do gospodarstw zajmujących się rzeczywiście produkcją żywności na rynek, a nie tylko posiadających ziemię rolną.
- **Przegląd regulacji dotyczących mikroprzedsiębiorstw.** Rekomendujemy kompleksowy przegląd wszelkich progów regulacyjnych, aby eliminować sytuacje, w których firmy będą unikać zatrudnienia dodatkowego pracownika, by nie podlegać ostrzejszym regulacjom. Ostrzeżeniem w tym zakresie mogą być doświadczenia francuskie, w kraju tym bowiem wiele firm ogranicza swój rozwój do 49 osób, ponieważ po zatrudnieniu 50. pracownika przedsiębiorstwo musi powołać komitet pracowników, komitet zdrowia i bezpieczeństwa, raportować większą liczbę danych do Ministerstwa Pracy oraz podlega wielu innym obostrzeniom. W efekcie wiele firm decyduje się nie rosnąć powyżej tego poziomu, co może obniżać PKB Francji nawet o 3,5% (Garicano, Lelarge i Van Reenen 2016). Podobny skutek mają regulacje zależne od wielkości firm w wielu krajach (Łaszek i Trzeciakowski 2016).
- **Przegląd preferencji podatkowo-składkowych dla samozatrudnionych i mikroprzedsiębiorstw.** Szczególnym typem regulacji mogących powstrzymać przedsiębiorstwa przed wzrostem są preferencje podatkowe dla mniejszych firm. W Polsce osoba prowadząca działalność gospodarczą może wybierać spośród wielu różnych wariantów opodatkowania i oskładkowania, z których niektóre (zazwyczaj najbardziej preferencyjne) są dostępne tylko dla mniejszych podmiotów. Może to prowadzić do sytuacji, w której w obawie przed utratą preferencji przedsiębiorcy nie zwiększają skali działalności.
- **Przywrócenie i wzmocnienie praworządności.** Jak wskazywaliśmy w rozdziale drugim, istotnym czynnikiem ograniczającym wzrost przedsiębiorstw są problemy z praworządnością i generowane przez nie ryzyko. Dlatego rozwój przedsiębiorstw i dalszy wzrost wydajności pracy wymagają istotnej poprawy we wszystkich aspektach związanych z systemem prawnym i wymiarem sprawiedliwości. W szczególności konieczne jest:
 - **Przywrócenie niezależności sądów.** Badając wzrost gospodarczy w 104 krajach w latach 1990–2008, Voigt, Gutmann i Feld (2015) pokazują, że kraje z niezależnymi sądami rozwijały się szybciej. Podobne wnioski dają badania na poziomie przedsiębiorstw – Frye (2004), analizując zachowanie przedsiębiorstw w Rosji, wskazuje, że przedsiębiorcy, którzy mieli poczucie, że sądy w sporach na linii przedsiębiorstwa–państwo faworyzują państwo, byli mniej skłonni reinwestować zyski i rozwijać swoje firmy.
 - **Usprawnienie działalności sądów.** Nunn (2007), analizując dane o eksporcie z 78 krajów świata w latach 90., wskazuje, że sprawność egzekwowania kontraktów przez sądy miała większy wpływ na strukturę eksportu niż zasoby kapitału, zarówno fizycznego, jak i ludzkiego. Chemin (2012), bazując na zróżnicowaniu tempa wprowadzania reform sądownictwa w Indiach, pokazuje, że szybsze działanie są-

dów prowadziło do mniejszej liczby niedotrzymanych umów, wyższych inwestycji i lepszego dostępu do finansowania.

- **Ograniczenie niepewności prawnej.** Zmienność przepisów jest jedną z najczęściej wskazywanych przez przedsiębiorców barier (Łaszek i in. 2015). Nieprzewidywalność zmian prawnych ogranicza inwestycje przedsiębiorstw. Baker, Bloom i Davis (2015) pokazują na danych amerykańskich przedsiębiorstw, że w okresach niepewności politycznej zredukowane są inwestycje i zatrudnienie w sektorach uzależnionych od państwa, takich jak obrona, budownictwo i służba zdrowia. Podobne wyniki wyłaniają się z porównań międzynarodowych – Pastor i Veronesi (2012) wykazują w pracy teoretycznej, a Baker, Bloom i Davis (2015) potwierdzają na danych z 12 krajów, że niepewność polityczna podnosi chwiejność kursów giełdowych.

Rekomendacje dotyczące porządku prawnego, niezależności i efektywności sądów będą tematem oddzielnego opracowania FOR.

- **Poprawa przewidywalności i jakości stanowionego prawa.** Konieczne jest wprowadzenie obowiązku faktycznej analizy skutków regulacji *ex post*. Brakuje mechanizmów określających, czy negatywne konsekwencje regulacji nie przeważają nad ewentualnymi korzyściami. Dlatego już w momencie uchwalania nowych przepisów powinny być definiowane: czas na ich weryfikację, kryteria oceny oraz potrzebne dane.
 - **Dłuższe konsultacje i *vacatio legis*.** Jednym z najistotniejszych problemów przedsiębiorców jest szybkość zmian w przepisach, gdy uchwalone przez polityków pod wpływem chwili zmiany w prawie wchodzą w życie, zanim firmy zdążą się przygotować. Aby zapobiegać takim niebezpiecznym dla firm niespodziewanym zmianom, postulujemy wydłużenie okresu obowiązkowych konsultacji i *vacatio legis*. Otwarta pozostaje kwestia konstrukcji klauzuli wyjścia, która pozwalałaby na szybsze działanie w nadzwyczajnych sytuacjach (np. pandemia), ale jednocześnie nie mogłaby być nadużywana. Alternatywnie można ustalić określone dni w roku, w które mogą wchodzić w życie nowe przepisy.
 - **Zbieranie danych o liczbie osób objętych regulacjami.** Brakuje danych dla ocen długookresowych skutków regulacji. W tym celu należy przeprojektować lub zmodernizować system informatyczny oraz system raportowania, zbierania i przechowywania danych w ZUS, KRUS oraz urzędach skarbowych, tak aby umożliwiały one rzetelną ocenę liczby osób obejmowanych poszczególnymi regulacjami.
 - **Zmodernizowanie standardów ewaluacji.** Niska jakość przeprowadzanych ewaluacji uniemożliwia prowadzenie polityki publicznej opartej na dowodach. Należy je zmodernizować, korzystając z postępu, jakiego dokonała statystyka i ekonometria w tym obszarze w ciągu ostatnich 20 lat (zob. np. Imbens i Wooldridge 2009).
 - **Umożliwienie zbierania koniecznych danych po ich anonimizacji.** W obecnym kształcie ustawa o ochronie danych osobowych uniemożliwia wykorzystywanie danych indywidualnych przez pracowników instytucji rządowych i zwykłych obywateli. Należy zmienić ustawę, uzupełniając ją o regulacje wyznaczające standardy anonimizacji danych indywidualnych.
 - **Umożliwienie automatycznego wygasania ustaw (*sunset clauses*).** Oznaczałoby to, że po określonym czasie obowiązujące ustawy wygasają, o ile nie zostałyby ponownie przegłosowane przez parlament w celu ich przedłużenia. Łatwiejsze

znoszenie niepotrzebnych ustaw pozwoliłoby ograniczyć tempo nawarstwiania się nowych przepisów. Rekomendację tę można połączyć z poprzednimi podpunktami, wprowadzając przepisy, że ustawa automatycznie wygasa, chyba że ocena *ex post* wykaże jej pozytywne skutki. Jednocześnie można np. wymagać od każdej agencji rządowej, aby co dekadę przedstawiała koszty i korzyści swojej działalności dla podatników, i na tej podstawie decydować o przedłużeniu bądź nie jej działalności.

Wyższe inwestycje i innowacje

- **Zmniejszenie ryzyka inwestycyjnego.** Obok wcześniej już omówionych problemów z szeroko rozumianą praworządnością jednym z istotnych źródeł ryzyka dla inwestorów jest skomplikowany i zmienny system podatkowy. Naprawa tego problemu wymaga przede wszystkim zrozumienia jego przyczyny, którą jest próba różnicowania przez polityków opodatkowania podobnych czynności i towarów. Różnicowanie takie często jest motywowane szczytnymi celami – np. chęcią obniżenia VAT na zdrową żywność albo wprowadzeniem preferencyjnych stawek PIT dla twórców, by wspierać kulturę. Jednak przy skomplikowaniu życia gospodarczego określenie, jaką domieszkę kawy musi mieć dany napój, by być uznanym za niezdrowy, albo czym praca artysty różni się od innych, jest znacznie trudniejsze, niż mogłoby się wydawać. Jednocześnie duże różnice w opodatkowaniu tworzą bodźce dla podatników, by wykazywali, że powinni być objęci przywilejami, podczas gdy administracja podatkowa walczy o jak największe stosowanie stawek preferencyjnych. W efekcie powstają kolejne, coraz bardziej skomplikowane przepisy próbujące doprecyzować liczne wyjątki i preferencje. Takie przepisy muszą być często zmieniane w miarę, jak zmienia się życie gospodarcze, a podatnicy znajdują kolejne luki. Dlatego zamiast próbować skatalogować i uszczegółowić wszystkie wyjątki i preferencje w systemie podatkowym i ubezpieczeń społecznych, postulujemy ich ograniczenie połączone z obniżeniem stawek podatkowych. Takie rozwiązanie – przez wyeliminowanie jednego z głównych źródeł zmienności przepisów podatkowych – powinno stworzyć bardziej przewidywalne warunki prowadzenia działalności gospodarczej, co zachęci firmy do inwestowania.
- **Zachęty do inwestowania.** W przypadku spółek kapitałowych proponujemy wprowadzenie prawdziwego estońskiego CIT, co oznacza, że zyski firmy są opodatkowane dopiero w momencie ich wypłaty właścicielowi. Takie rozwiązanie zwiększy płynność firm, ułatwiając im finansowanie inwestycji. Jednocześnie obecnie proponowane przez rząd rozwiązanie z licznymi ograniczeniami, kto może stosować estoński CIT, znacznie zawęża płynące z niego korzyści, jednocześnie tworząc potencjalne pułapki – np. zniechęcając firmy do przyjęcia inwestorów instytucjonalnych bądź do dalszego wzrostu przychodów. W przypadku osób prowadzących działalność gospodarczą i spółek osobowych prostszym rozwiązaniem może być rozszerzenie możliwości jednorazowej amortyzacji, co istotnie obniży efektywne opodatkowanie inwestycji.
- **Lepszy dostęp do finansowania.** Choć przed wybuchem pandemii COVID-19 dostępność finansowania nie była wiążącym ograniczeniem dla większości firm, to jednak lepiej działający system finansowy może przyczynić się do zarówno wzrostu inwestycji, jak i ich większej efektywności. Poza tym dostępność do finansowania może stanowić narastający problem wobec pogarszającej się kondycji banków (Kawalec i Błazuk 2021). Dlatego do naszych rekomendacji należą:
 - **Likwidacja podatku bankowego**, który *de facto* jest podatkiem od kredytów, zwiększającym ich koszt dla przedsiębiorstw.

- **Odbudowa filaru kapitałowego systemu emerytalnego.** Dobrze działający rynek kapitałowy stanowi cenne dopełnienie systemu bankowego. Postulujemy, by odbudowa filaru kapitałowego opierała się na połączeniu pozostałości OFE z tworzonym właśnie PPK. Proponujemy, aby składka była w pełni dobrowolna (czyli bez obowiązkowej składki po stronie pracodawcy), a środki gromadzone w nowym filarze były prywatne. Dla chętnych, których środki zgromadzone w OFE zostały w 2014 roku przymusowo przeniesione do ZUS, proponujemy możliwość otrzymania ich równowartości w akcjach spółek kontrolowanych obecnie przez Skarb Państwa na konto w nowym filarze emerytalnym. Takie rozwiązanie nie tylko przyczyni się do wzrostu bezpieczeństwa emerytalnego dzięki dywersyfikacji oszczędności, lecz także pozwoli na odpolitycznienie państwowych firm.

Stabilny wzrost

FINANSE PUBLICZNE

- **Wzmocnienie reguł wydatkowych.** Polskie finanse publiczne są zabezpieczane przed nadmiernym wzrostem zadłużenia przez konstytucyjny limit relacji długu do PKB na poziomie 60%. Polska była jednym z pionierów tak silnie umocowanych prawnie limitów zadłużenia. Próg ten staje się jednak wiążący najczęściej dopiero w sytuacji spowolnienia lub kryzysu i dopiero wtedy wymusza bardziej zdecydowane działania oszczędnościowe. Dotychczasowe doświadczenia polskiej polityki fiskalnej wskazują, że rządzący chętnie zadłużają się w okresach dobrej koniunktury, gdy limity zadłużenia nie stanowią żadnego ograniczenia. Dlatego cennym uzupełnieniem istniejących ograniczeń fiskalnych jest wprowadzona w 2013 roku stabilizująca reguła wydatkowa, której konstrukcja ogranicza tempo wzrostu wydatków publicznych w czasie dobrej koniunktury. Ponadto reguła nakazuje wolniejszy wzrost wydatków w sytuacji, gdy dług publiczny lub deficyt są wysokie. Szybszemu wzrostowi gospodarczemu może sprzyjać dodanie do niej zasady nakazującej wolniejsze zwiększanie wydatków publicznych w sytuacji, kiedy wydatki publiczne przekraczają np. 35 lub 40% PKB. Poprzez powiązanie tempa wzrostu wydatków w nadchodzącym roku z tempem wzrostu PKB w ciągu sześciu poprzednich lat (i prognozy dla dwóch przyszłych) stabilizująca reguła wydatkowa może być niewystarczająco skuteczna w warunkach silnego spowolnienia gospodarczego. Wzmocnieniu reguł fiskalnych w Polsce powinno służyć powiązanie ich z definicjami długu stosowanymi przez Eurostat. Obecnie reguły fiskalne odwołują się do polskich definicji długu publicznego, co pozwala rządowi na obchodzenie reguł przez zmianę definicji. Przykładem takiego działania było wyłączenie przez rząd w 2009 roku Krajowego Funduszu Drogowego z definicji państwowego długu publicznego; w efekcie pomimo rosnącego zadłużenia państwa ustawowy próg 55% nie został przekroczony. W tym celu znacjonalizowano też część oszczędności Polaków w OFE. Jednak już dekadę później okazało się, że politycy znowu zwiększyli zadłużenie publiczne do wcześniejszego poziomu i progi ponownie są niebezpiecznie blisko. W 2020 roku rząd PiS radykalnie rozwinął tę złą praktykę, wykorzystując Bank Gospodarstwa Krajowego i Polski Fundusz Rozwoju do realizowania wydatków związanych z COVID-19. Konieczne jest również cofnięcie zmian osłabiających działanie stabilizującej reguły wydatkowej, takich jak wyłączenie z niej wydatków inwestycyjnych.
- **Wprowadzenie bezpieczników w systemie emerytalnym.** Obecnie największą część wydatków publicznych stanowią wydatki na renty i emerytury (30% wydatków ogółem) i to w tym obszarze należy wzmacniać instytucje stabilizujące, aby zminimalizować ryzyko przyszłych kryzysów. Reforma emerytalna z 1999 roku, która odchodziła od systemu zde-

finiowanego świadczenia na rzecz systemu zdefiniowanej składki, zapobiegła niekontrolowanej eksplozji wydatków emerytalnych. Jednocześnie wprowadzenie kapitałowego filaru systemu emerytalnego (OFE) miało zwiększyć jego bezpieczeństwo poprzez oparcie się na dwóch różnych filarach, zmniejszając tym samym negatywny wpływ starzenia się społeczeństwa na system emerytalny oraz umożliwiając ogółowi społeczeństwa korzystanie z szybkiego wzrostu zysków z kapitału. Niestety, demontaż OFE w latach 2011–2014 sprawił, że polski system emerytalny ponownie opiera się tylko na jednym filarze. Choć sama zasada wyznaczania emerytur w ZUS jest właściwa (suma wpłaconych indeksowanych składek podzielona przez oczekiwaną dalszą długość trwania życia w momencie przejścia na emeryturę), to w systemie tym wciąż brakuje dwóch bezpieczników. Po pierwsze, należy dopuścić ujemną indeksację zapisanych w ZUS zobowiązań emerytalnych. Jej brak w przypadku recesji prowadzi do spadku wpływów ZUS, któremu nie towarzyszy odpowiedni spadek zobowiązań tej instytucji. W perspektywie 25 lat stwarza to istotne zagrożenie dla stabilności finansów publicznych. MFW szacuje, że w przypadku silnego spowolnienia gospodarczego brak ujemnej indeksacji może oznaczać skumulowane koszty dla sektora publicznego na poziomie 25% PKB do 2060 roku (International Monetary Fund 2014). Po drugie, w obliczu rosnącej długości życia nie można się ograniczyć do podniesienia wieku emerytalnego do 67 lat. Wzorem wielu rozwiniętych krajów UE należy automatycznie powiązać wiek emerytalny z wydłużającym się oczekiwanym trwaniem życia. Uznanie, że wraz z rosnącą długością życia rosnąć powinien także okres aktywności zawodowej, pozwoli na uniknięcie kolejnych trudnych politycznie debat na temat wysokości wieku emerytalnego.

NADZÓR BANKOWY

- **Większa niezależność nadzoru.** Do 2015 roku doświadczenia z pracą nadzoru bankowego w Polsce były pozytywne, niestety, późniejsze zarzuty wobec przewodniczącego KNF podkopały budowany przez lata autorytet nadzoru. Ewentualne zmiany powinny iść w kierunku dalszego zwiększania niezależności nadzoru. Należy przy tym pamiętać, że w sytuacji, gdy można się zadłużać zbyt tanio, sprawny nadzór bankowy oraz popularna obecnie polityka makroostrożnościowa nie zastąpią konserwatywnej polityki monetarnej zapobiegającej powstawaniu w gospodarce nadmiernych napięć wynikających z szybko rosnącego zadłużenia.
- **Prywatyzacja.** Doświadczenia międzynarodowe jednoznacznie wskazują na niebezpieczeństwo związane z państwową własnością w sektorze bankowym – kredyty udzielane według klucza politycznego, bez należytej analizy ryzyka stwarzają zagrożenie dla stabilności sektora bankowego. Co więcej, problem ten dotyczy nie tylko krajów rozwijających się, lecz także krajów rozwiniętych. I tak np. Cole (2009) pokazuje, że w Indiach banki państwowe w latach wyborów udzielają o 5–10% więcej kredytów rolnych niż normalnie; wzrost jest szczególnie silny w kluczowych dystryktach. Udzielone wtedy kredyty są rzadziej spłacane. Z kolei Englmaier i Stowasser (2017) wykazali, że w Niemczech w okręgach, w których pozycja partii rządzącej była zagrożona, przed lokalnymi wyborami publiczne banki luzowały kryteria udzielania kredytów. W badaniu dla krajów naszego regionu Jackowicz, Kowalewski i Kozłowski (2012) dowiedli, że banki państwowe w latach wyborczych obniżają oprocentowane kredytów, co prowadzi do spadku wyniku odsetkowego o prawie 0,4% PKB (przeгляд badań na temat zagrożeń związanych z własnością państwową w sektorze bankowym można znaleźć w: Łaszek i in. 2016). Dlatego tak jak w przypadku pozostałych spółek Skarbu Państwa, postulujemy przekazanie udziałów państwowych banków przyszłym emerytom na poczet odbudowy filaru kapitałowego systemu emerytalnego.

4.3. Rekomendacje FOR na tle propozycji innych organizacji

- **Rekomendacje organizacji międzynarodowych.** Kierunek proponowanych przez nas zmian pozostaje w zgodzie z zaleceniami instytucji międzynarodowych, które w ostatnim czasie przedstawiły propozycje dla polskiej polityki gospodarczej. Komisja Europejska, OECD i Międzynarodowy Fundusz Walutowy w swoich zaleceniach wskazują na obszary, w których Polska wykazuje szczególną słabość, przez co wprowadzone w nich pozytywne zmiany mogłyby względnie łatwo wzmocnić wzrost gospodarczy.
 - **Stabilność otoczenia regulacyjnego i deregulacja.** Komisja Europejska wskazuje na potrzebę ustabilizowania otoczenia regulacyjnego. W szczególności należy podnieść jakość dialogu i konsultacji społecznych (m.in. ograniczając do minimum korzystanie ze ścieżki poselskiej oraz wzmocnienie – zamiast osłabiania – Rady Dialogu Społecznego), aby poprawić jakość stanowionego prawa. Tak samo MFW zaleca, by nowe regulacje i podatki były wprowadzane z większym wyprzedzeniem i po dokładnych konsultacjach ze środowiskiem biznesowym. OECD rekomenduje zmniejszanie barier wejścia dla nowych firm i ogólnych obciążeń regulacyjnych. Proponuje również zawieszenie zakazu handlu w niedziele na czas pandemii.
 - **Prywatyzacja i niezależność nadzoru nad sektorem finansowym.** OECD zaleca prywatyzację firm państwowych w branżach konkurencyjnych. Z kolei MFW zwraca uwagę na problem zwiększającego się udziału firm z państwowym pakietem kontrolnym w strukturze własnościowej różnych sektorów (udział państwowych firm został oceniony jako wysoki m.in. w sektorze bankowym, ubezpieczeniowym, energetycznym, transportowym). Wskazuje też, że prywatyzacja przedsiębiorstw niefinansowych podniosłaby realny PKB Polski o ok. 9%. W związku z tym rekomenduje ograniczenie obecności państwa w gospodarce i zwiększenie roli sektora prywatnego. Oprócz tego Komisja Europejska zauważa, że w warunkach dużej obecności państwa w sektorze bankowym, ze względu na możliwość wystąpienia konfliktów interesów i na silniejsze powiązania między sektorem finansowym a państwem, coraz większej wagi nabierają jakość nadzoru właścicielskiego oraz niezależność organów regulacyjnych i nadzorczych. Również OECD zwraca uwagę na konieczność zapewnienia niezależności regulacji sektorowych, a MFW wskazuje na kluczowe w tym kontekście znaczenie niezależności i obiektywności nadzoru regulacyjnego.
 - **Prawo pracy i migracja.** Komisja Europejska i MFW zwracają uwagę na niski udział w rynku pracy niektórych grup (w tym kobiet). Aby zwiększyć ich partycypację, Komisja Europejska zaleca ulepszenie elastycznych form organizacji pracy, w tym systemów pracy zdalnej i elastycznych godzin pracy, w szczególności w ramach trwałych form zatrudnienia. Wskazuje też na konieczność poprawy dostępu do opieki nad dziećmi. Ponadto OECD rekomenduje stworzenie bardziej przejrzystej strategii w zakresie polityki imigracyjnej, umożliwiającej lepszy monitoring oraz integrację cudzoziemców, z uwzględnieniem potrzeb rynku pracy, ochrony ich praw oraz dostępu do systemu oświaty i szkoleń. MFW zaleca usprawnienie procedur zachęcających pracowników z zagranicy do imigracji (m.in. poprzez przystępne procedury otrzymania prawa do długotrwałego pobytu na terenie Polski).
 - **System emerytalny.** Organizacje międzynarodowe zwracają uwagę na główne problemy polskiego systemu emerytalnego, jakimi są niski wiek emerytalny i przywileje

emerytalne różnych grup zawodowych. Komisja Europejska wskazuje, że aby zapewnić odpowiednią wysokość przyszłych świadczeń emerytalnych, konieczna jest reforma obecnego systemu, w tym m.in. podnoszenie rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę i reforma preferencyjnych systemów emerytalno-rentowych. OECD ostrzega, że wraz z obniżeniem wieku emerytalnego wzrasta ryzyko ubóstwa wśród osób starszych, zwłaszcza kobiet. W związku z tym rekomenduje zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, a ponadto dostosowywanie wieku przechodzenia na emeryturę do oczekiwanej długości życia populacji. MFW zaleca podniesienie wieku emerytalnego oraz usunięcie preferencyjnych systemów emerytalnych dla odmiennych grup zawodowych.

- **System podatkowy.** Komisja Europejska wskazuje na konieczność ograniczania szerokiego stosowania obniżonych stawek VAT, jak również zmniejszenia skomplikowania naliczania stawek i podatności systemu na błędy. Na potrzebę zmniejszenia stosowania preferencyjnych stawek VAT zwraca uwagę też MFW. OECD zaleca zwiększenie progresywności PIT poprzez obniżenie początkowej i pośredniej stawki opodatkowania oraz likwidację preferencji podatkowych dla osób samozatrudnionych (w tym preferencyjnych składek na ubezpieczenia społeczne). OECD uważa też, że w razie przedłużającej się pandemii i dalszego spadku rentowności banków należy rozważyć likwidację bądź zawieszenie podatku bankowego.
- **WiseEuropa.** W kwietniowym raporcie *Orzeł z popiołów, Gospodarka po COVID-19* (Bukowski 2020) WiseEuropa przedstawiło rekomendacje, z których duża część jest zbieżna z naszymi propozycjami. WiseEuropa postuluje rezygnację z trzynastych i czternastych emerytur oraz likwidację od 2021 roku przywilejów emerytalnych w górnictwie, służbach mundurowych, prokuraturze i systemie sędziowskim (przeliczenie emerytur zgodnie z zasadami ogólnymi). Ponadto zaleca znaczące uelastycznienie Kodeksu pracy na co najmniej dwa lata – wprowadzenie pełnej elastyczności kontraktów zatrudnieniowych (krótki okres wypowiedzenia) w zamian za podniesienie zasiłku dla bezrobotnych do poziomu połowy płacy przeciętnej na maksymalnie sześć miesięcy.

DODATEK 1. PRZYJĘTY MODEL

Systematyczne siły rozwoju analizujemy przez pryzmat standardowego modelu wzrostu gospodarczego (Równanie 1). W takim ujęciu innowacje wpływają na wzrost gospodarczy zarówno przez wzrost łącznej produktywności (innowacje niewymagające inwestycji), jak i przez rosnące nakłady kapitału (innowacje ucieleśnione w coraz lepszych maszynach i urządzeniach). Jak pisaliśmy powyżej, nie zawsze możliwe jest rozróżnienie wpływu łącznej produktywności i nakładów kapitałowych, czasem odwołujemy się do uproszczonego modelu (Równanie 2), w którym wpływ łącznej produktywności i nakładów kapitału na pracującego jest traktowany łącznie. Ponieważ obiektem naszego zainteresowania jest przede wszystkim wzrost gospodarczy, to w analizie skupiamy się nie na samych poziomach, a na zmianach PKB, łącznej produktywności, liczby pracujących i nakładów kapitału. Dzieląc PKB w jednym okresie przez PKB z okresu odniesienia i potem logarytmując na podstawie zarówno (1), jak i (2), możemy określić wkład poszczególnych czynników we wzrost gospodarczy (3) i (4).

$$\textcircled{1} \quad Y = AL^\alpha K^{1-\alpha}$$

Gdzie: Y – PKB, A – TFP, L – liczba pracujących, K – nakłady kapitału, α – wynagrodzenia pracujących jako % produkcji

$$\textcircled{2} \quad Y = A\left(\frac{K}{L}\right)^{1-\alpha}L = EL$$

Gdzie: E to wydajność pracy równa $A\left(\frac{K}{L}\right)^{1-\alpha}$

$$\textcircled{3} \quad Y = A + \alpha L + (1-\alpha)K$$

$$\textcircled{4} \quad Y = E + L$$

Gdzie: Y – zmiana PKB, A – zmiana łącznej produktywności, L – zmiana liczby pracujących, K – zmiana nakładów kapitału, E – zmiana łącznej produktywności

BIBLIOGRAFIA

- Aleksynska, M. i Tritah, A., 2015. The heterogeneity of immigrants, host countries' income and productivity: A channel accounting approach. *Economic Inquiry*, 53(1).
- Alesina, A., Azzalini, G., Favero, C., Giavazzi, F. i Miano, A., 2016. Is it the „How” or the „When” that Matters in Fiscal Adjustments? *NBER Working Paper Series* (22863).
- Alesina, A., Glaeser, E. i Sacerdote, B., 2006. Work and Leisure in the U.S. and Europe: Why So Different? *Work and Leisure in the United States and Europe: Why So Different? NBER Macroeconomics Annual 2005*.
- Anacka, M. i Janicka, A., 2018. Prognoza ludności dla Polski na podstawie ekonometrycznej prognozy strumieni migracyjnych. *Wiadomości Statystyczne* (8).
- Anderson, J.H., Bernstein, D.S. i Gray, C.W., 2005. *Judicial Systems in Transition Economies: Assessing the Past, Looking to the Future*. Washington, D.C.
- Baker, S.R., Bloom, N. i Davis, S.J., 2015. Measuring Economic Policy Uncertainty. *NBER Working Paper Series* (21633).
- Balcerowicz, L. i Rzońca, A. red., 2010. *Zagadki wzrostu gospodarczego. Siły napędowe i kryzysy – analiza porównawcza*. Warszawa: C.H. Beck.
- Barro, R.J., 2015. Convergence and Modernisation. *Economic Journal* 125(585).
- Beck, T., Demirgüç-Kunt, A. i Levine, R., 2006. Bank concentration, competition, and crises: First results. *Journal of Banking and Finance*.
- Beck, T., Demirgüç-Kunt, A. i Maksimovic, V., 2006. The Influence of Financial and Legal Institutions on Firm Size. *Journal of Banking and Finance*.
- Benedek, D., Deb, P., Gracia, B., Saksonovs, S., Shabunina, A. i Budina, N., 2017. The Right Kind of Help? Tax Incentives for Staying Small. *IMF Working Papers* 17(139).
- Bento, P. i Restuccia, D., 2021. On average establishment size across sectors and countries. *Journal of Monetary Economics* 117.
- Błaszczyk, B., 2017. Zmiany w systemie instytucjonalnym polskiej gospodarki. Wypieranie własności prywatnej, rynku i konkurencji przez państwo w ramach „dobrej zmiany”. W: *Perspektywy dla Polski. Polska gospodarka w latach 2015-2017 na tle lat wcześniejszych i prognozy na przyszłość*. Warszawa: Forum Obywatelskiego Rozwoju.
- Borensztein, E. i Panizza, U., 2008. The Costs of Sovereign Default. *IMF Working Paper*.
- Bukowski, M., 2020. *Orzeł z popiołów. Gospodarka po COVID-19*. WiseEuropa.
- Burkhauser, R., 2015. The minimum wage versus the earned income tax credit for reducing poverty. *IZA World of Labor*.
- Calomiris, C.W. i Haber, S.H., 2014. *Fragile by Design: The Political Origins of Banking Crises and Scarce Credit*. Princeton, Oxford: Princeton University Press.
- Cerra, V. i Saxena, S.C., 2008. Growth Dynamics: The Myth of Economic Recovery. *American Economic Review* 98(1).
- Chemin, M., 2012. Does Court Speed Shape Economic Activity? Evidence from a Court Reform in India. *The Journal of Law, Economics, and Organization* 28(3).
- Chłoń-Domińczak, A., Kamińska, A. i Magda, I., 2014. *Kobiety przyszłości europejskiego rynku pracy*. Instytut Badań Strukturalnych.
- Ciżkowicz, P., Łaszek, A. i Rzońca, A., 2020. How big are labour productivity disparities in Poland. *Poland. Financial Law Review* 20(4).
- Cole, S., 2009. Fixing Market Failures or Fixing Elections? Agricultural Credit in India. *American Economic Journal: Applied Economics* 1(1).
- Crespo, L. i Mira, P., 2014. Caregiving to Elderly Parents and Employment Status of European Mature Women. *The Review of Economics and Statistics* 96(4).

- Dell’Ariccia, G., Detragiache, E. i Rajan, R., 2008. The real effect of banking crises. *Journal of Financial Intermediation* 17(1).
- Dougherty, S.M., 2014. Legal Reform, Contract Enforcement and Firm Size in Mexico. *Review of International Economics*.
- Dustmann, C., 1993. Earnings adjustment of temporary migrants. *Journal of Population Economics* 6(2).
- Easterly, W., 2014. *The Tyranny of Experts: Economists, Dictators, and the Forgotten Rights of the Poor*. New York: Basic Books.
- Eichengreen, B. i Bordo, M.D., 2003. Crises now and then: What lessons from the last era of financial globalization? W: *Monetary History, Exchange Rates and Financial Markets Essays in Honour of Charles Goodhart*.
- Englmaier, F. i Stowasser, T., 2017. Electoral Cycles in Savings Bank Lending. *Journal of the European Economic Association* 15(2).
- Estrin, S., Korosteleva, J. i Mickiewicz, T., 2013. Which institutions encourage entrepreneurial growth aspirations? *Journal of Business Venturing*.
- European Commission, 2018. *The 2018 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2016–2070)*. Luxembourg.
- Fabbri, D., 2010. Law Enforcement and Firm Financing: Theory and Evidence. *Journal of the European Economic Association*.
- Feenstra, R.C., Inklaar, R. i Timmer, M.P., 2015. The next generation of the Penn World Table. *American Economic Review* 105(10).
- Fihel, A. i Okólski, M., 2017. Starzenie się ludności w Polsce w warunkach intensywnej migracji międzynarodowej. W: P. Lewandowski i J. Rutkowski, red., *Starzenie się ludności, rynek pracy i finanse publiczne w Polsce, Starzenie*. Warszawa: Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce.
- Frye, T., 2004. Credible Commitment and Property Rights: Evidence from Russia. *The American Political Science Review* 98(3).
- Furceri, D. i Mourougane, A., 2012. The effect of financial crises on potential output: New empirical evidence from OECD countries. *Journal of Macroeconomics*.
- Furceri, D. i Zdzienicka, A., 2012. How costly are debt crises? *Journal of International Money and Finance* 31(4).
- García-Posada, M. i Mora-Sanguinetti, J.S., 2015. Entrepreneurship and Enforcement Institutions: Disaggregated Evidence for Spain. *European Journal of Law and Economics*.
- Garicano, L., Lelarge, C. i Van Reenen, J., 2016. Firm size distortions and the productivity distribution: Evidence from France. *American Economic Review*.
- Giacomelli, S. i Menon, C., 2013. Firm Size and Judicial Efficiency: Evidence from the Neighbour’s Court. *SSRN Electronic Journal*.
- Grant Thornton, 2019. *Legislacyjna burza słabnie. Barometr stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce*. Warszawa.
- Growiec, J., Gradzewicz, M., Hagemeyer, J., Jankiewicz, Z., Popowski, P., Puchalska, K., Strzelecki, P. i Tyrowicz, J., 2014. *Rola usług rynkowych w procesach rozwojowych gospodarki Polski. Materiały i Studia*. Warszawa.
- Guillemette, Y., Kopoin, A., Turner, D. i Mauro, A. De, 2017. A revised approach to productivity convergence in long-term scenarios. *OECD Economics Department Working Papers* (1385).
- Guillemette, Y., De Mauro, A. i Turner, D., 2018. Saving, investment, capital stock and current account projections in long-term scenarios. *OECD Economics Department Working Papers* (1461).
- Hnatkowska, V. i Loayza, N., 2005. Volatility and Growth. W: *Managing Economic Volatility and Crises: A Practitioner’s Guide*.

- Hsieh, C.T. i Klenow, P.J., 2009. Misallocation and Manufacturing TFP in China and India. *Quarterly Journal of Economics* 124(4).
- Hsieh, C.T. i Klenow, P.J., 2014. The Life Cycle of Plants in India and Mexico. *Quarterly Journal of Economics* 129(3).
- Hutchison, M.M. i Noy, I., 2002. Output Costs of Currency and Balance of Payments Crises in Emerging Markets. *Comparative Economic Studies* 44(2–3).
- Iglesias-Palau, A., 2009. Pension Reform in Chile Revisited: What Has Been Learned? *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, (86).
- Imbens, G.W. i Wooldridge, J.M., 2009. Recent Developments in the Econometrics of Program Evaluation. *Journal of Economic Literature*, 47(1).
- International Monetary Fund, 2014. *Republic of Poland: Selected Issues*. IMF Country Report No. 14/174.
- International Monetary Fund, 2019. *Republic of Poland: Selected Issues*. IMF Country Report No. 19/38.
- Jackowicz, K., Kowalewski, O. i Kozłowski, Ł., 2012. Stopa dochodu odsetkowego banków a cykl wyborczy. *Central European Management Journal* 20(6).
- Jaumotte, F., Koloskova, K. i Saxena, S.C., 2016. Impact of Migration on Income Levels in Advanced Economies. *IMF Spillover Notes* (16/08).
- Jennissen, R.P.W., 2004. *Macro-Economic Determinants of International Migration in Europe*. University of Groningen.
- Jones, C.I., 2016. The Facts of Economic Growth. W: *Handbook of Macroeconomics*.
- Kawalec, S. i Błażuk, K., 2011. *Banki i inwestycje – zagrożenia dla dalszego rozwoju polskiej gospodarki*. Warszawa.
- Kleiner, M.M., 2000. Occupational licensing. *Journal of Economic Perspectives*.
- Kleiner, M.M., 2017. The influence of occupational licensing and regulation. *IZA World of Labor*.
- Kleiner, M.M. i Krueger, A.B., 2013. Analyzing the extent and influence of occupational licensing on the labor market. *Journal of Labor Economics*, 31(2 PART 2).
- Koumenta, M. i Pagliero, M., 2017. *Measuring Prevalence and Labour Market Impacts of Occupational Regulation in the EU Table of Contents*.
- Laeven, L. i Valencia, F., 2013. The Real Effects of Financial Sector Interventions during Crises. *Journal of Money, Credit and Banking* 45(1).
- Laeven, L. i Valencia, F., 2018. Systemic Banking Crises Revisited. *IMF Working Paper*.
- Laeven, L. i Woodruff, C., 2007. The Quality of the Legal System, Firm Ownership, and Firm Size. *Review of Economics and Statistics*.
- Łaszek, A., Rzońca, A., Trzeciakowski, R. i Zając, W., 2016. *Dlaczego renacjonalizacja banku Pekao to zły kierunek?* Komunikat. Forum Obywatelskiego Rozwoju.
- Łaszek, A., Tatała, M., Trzeciakowski, R., Wachowiec, P., Wąsowska, K. i Zieliński, M., 2019. *Audyty FOR: Gospodarka i Praworządność pod rządami PiS (2015–2019). Wnioski na przyszłość*. Warszawa: Forum Obywatelskiego Rozwoju.
- Łaszek, A., Tatała, M., Trzeciakowski, R., Wojciechowski, W., Olko, D., Keler, G., Kuskowski, J., Paczocha, J., Sieroń, A., Stachowski, J. i Zajkowska, O., 2015. *Następne 25 lat. Jakie reformy musimy przeprowadzić, by dogonić Zachód?* Warszawa: Forum Obywatelskiego Rozwoju.
- Łaszek, A. i Trzeciakowski, R., 2016. *Jak nie obniżyć podatków, czyli CIT 15% dla MSP*. Analiza 9/2016. Forum Obywatelskiego Rozwoju.
- Łaszek, A. i Trzeciakowski, R., 2017. *Inwestycje a wzrost polskiej gospodarki. Za mało inwestycji prywatnych. W: Perspektywy dla Polski. Polska gospodarka w latach 2015-2017 na tle lat wcześniejszych i prognozy na przyszłość*. Warszawa: Forum Obywatelskiego Rozwoju.
- Łaszek, A. i Trzeciakowski, R., 2018. *Tylko 5,6 mln osób wytwarza połowę polskiego PKB*. Analiza 8/2018. Forum Obywatelskiego Rozwoju.

- Loayza, N., Fajnzylber, P. i Calderón, C., 2005. *Economic Growth in Latin America and the Caribbean: Stylized Facts, Explanations, and Forecasts*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Magda, I., 2020. *Jak zwiększyć aktywność zawodową kobiet w Polsce?* Instytut Badań Strukturalnych.
- Mariański, A., 2019. *Legislacja podatkowa w Polsce – dokąd zmierzamy?* Krajowa Izba Doradców Podatkowych.
- Narodowy Bank Polski, 2018. *Szybki Monitoring NBP. Analiza sytuacji sektora przedsiębiorstw. Nr 02/18 (kwiecień 2018 r.)*.
- Narodowy Bank Polski, 2019. *Raport o stabilności systemu finansowego. Czerwiec 2019 r.* Warszawa.
- Nunn, N., 2007. Relationship-specificity, incomplete contracts, and the pattern of trade. *Quarterly Journal of Economics*.
- OECD, 2006. *OECD Employment Outlook 2006*.
- OECD, 2018. *Economic Outlook No 103 – July 2018 – Long-term baseline projections*. Dostępne na: https://www.oecd-ilibrary.org/economics/data/oecd-economic-outlook-statistics-and-projections/oecd-economic-outlook-no-103-edition-2018-1_494f29a4-en.
- Ortega, F. i Peri, G., 2014. Openness and income: The roles of trade and migration. *Journal of International Economics* 92(2).
- De Paoli, B., Hoggarth, G. i Saporta, V., 2011. Output Costs of Sovereign Crises: Some Empirical Estimates. *SSRN Electronic Journal*.
- Pastor, L. i Veronesi, P., 2012. Uncertainty about Government Policy and Stock Prices. *The Journal of Finance* 67(4).
- Peri, G., 2012. The Effect of Immigration on Productivity: Evidence from US States. *Review of Economics and Statistics* 94(1).
- Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, 2020. *Monitoring innowacyjności polskich przedsiębiorstw. Wyniki III edycji badania 2020*.
- Prescott, E.C., 1998. Lawrence R. Klein Lecture 1997: Needed: A Theory of Total Factor Productivity. *International Economic Review* 39(3).
- Prescott, E.C. i Chair, W.P.C., 2004. *Why Do Americans Work So Much More Than Europeans?*
- Rajan, R.G., Zingales, L. i Kumar, K.B., 2005. What Determines Firm Size? *SSRN Electronic Journal*.
- Ranciere, R., Tornell, A. i Westermann, F., 2005. Systemic Crises and Growth. *NBER Working Paper Series* (11076).
- Richmond, C.J., Benedek, D., Cabezón, E., Cegar, B., Dohlmán, P., Hassine, M., Jajko, B., Kopyrski, P., Markevych, M., Miniane, J.A., Parodi, F.J., Pula, G., Roaf, J., Song, M.K., Sviderskaya, M., Turk, R. i Sebastian Weber, 2019. *Reassessing the Role of State-Owned Enterprises in Central, Eastern and Southeastern Europe*.
- Ridley, M., 2020. *How Innovation Works: And Why It Flourishes in Freedom*. New York: Harper.
- Schneider, U., Trukeschitz, B., Mühlmann, R. i Ponocny, I., 2013. „Do I stay or do I go?” – job change and labor market exit intentions of employees providing informal care to older adults. *Health Economics* 22(10).
- Schularick, M. i Taylor, A.M., 2012. *Credit booms gone bust: Monetary policy, leverage cycles, and financial crises, 1870–2008*. *American Economic Review*.
- Siegler, M. V., 2005. International Growth and Volatility in Historical Perspective. *Applied Economics Letters* 12(2).
- Strzelecki, P., Growiec, J. i Wyszynski, R., 2020. The contribution of immigration from Ukraine to economic growth in Poland. *NBP Working Paper* (322).
- Syverson, C., 2011. *What Determines Productivity*. *Journal of Economic Literature*.
- Trzeciakowski, R., 2020. *Indeks Elastyczności Zatrudnienia 2020: Jeden rozmiar nie jest dla wszystkich*. Komunikat 1/2020. Forum Obywatelskiego Rozwoju.

- Trzeciakowski, R. i Zajkowska, O., 2015. Program „Rodzina 500+” – niewielkie korzyści, wysokie koszty. Analiza 16/2015. Forum Obywatelskiego Rozwoju.
- Trzeciakowski, R. i Zieliński, M., 2018. Kosztowny prezent PiS: plany obywateli do góry nogami. Komunikat 29/2018. Forum Obywatelskiego Rozwoju.
- Tyrowicz, J., 2020. Wiek emerytalny a system emerytalny, rynek pracy i gospodarka. Seminarium mBank – CASE.
- Voigt, S., Gutmann, J. i Feld, L.P., 2015. Economic growth and judicial independence, a dozen years on: Cross-country evidence using an updated Set of indicators. *European Journal of Political Economy*.
- Wielądek, R., 2016. *Enhancing the Innovative Capacity of the Polish Economy*. European Union.
- Wissen, L. Van i Visser, H., 1998. An Explanatory Analysis of International Migration Flows within the European Economic Area. W: C. Gorter, P. Nijkamp i J. Poot, red., *Crossing Borders: Regional and Urban Perspectives on International Migration*. Aldershot: Ashgate, Aldershot.
- Zajdel, M., 2011. Trójsektorowa struktura gospodarcza w Polsce jako miernik rozwoju (wybrane aspekty). *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy* (18).
- Zidar, O., 2019. Tax cuts for whom? Heterogeneous effects of income tax changes on growth and employment. *Journal of Political Economy* 127(3).
- Zieliński, M., 2018. „Konstytucja biznesu” – propagandowe hasła zamiast prawdziwych reform. Analiza 11/2018. Forum Obywatelskiego Rozwoju.
- Žukauskas, V., 2019. *Reducing Shadow Economies: From Drivers To Policies*. Vilnius.

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w Internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększenia frekwencji wyborczej.

Wspieraj nas!

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wyczerpanego, skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, wesprzyj finansowo nasze działania.

Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629



Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR

ul. Ignacego Krasickiego 9A

02-628 Warszawa

tel. +48 22 628 85 11

e-mail: info@for.org.pl

www.for.org.pl

